

## DOCUMENTO DE PROYECTO<sup>1</sup>

**Nombre del proyecto:** Contribuir al proceso creación y de alistamiento adecuado y oportuno de la UBPD en relación con las acciones humanitarias de búsqueda, localización, identificación y entrega digna de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto

Agencias del SNU participantes: PNUD/ONU DDHH/UNICEF

**Proyecto de la Estrategia de Respuesta Rápida ERR número de proyecto (si aplica):**  
NA

### **Objetivo estratégico general del proyecto en contribución al Fondo:**

Contribuir a la aceleración y concretización de la reparación de las víctimas a través de la implementación de los mecanismos de justicia transicional pactados en La Habana, en particular, el alistamiento adecuado, oportuno y la puesta en marcha de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto (UBPD).

### **Líneas de Cooperación del UNDAF relacionadas (sólo para agencias del Sistema):**

1.4.1 Apoyo al restablecimiento de los derechos de las víctimas, la superación de su situación de vulnerabilidad y la búsqueda de soluciones sostenibles

1.4.2 Apoyo de la atención y reparación integral de las víctimas y a la restitución de tierras.

### **Resultados esperados del proyecto**

1. Fortalecido el proceso de diseño, estructuración y creación de la UBPD.
2. Fortalecido el proceso de alistamiento de la UBPD para el desarrollo de sus funciones
3. Establecido el marco de referencia sobre el cual se definirán los criterios y fundamentos de la participación de las víctimas

Duración del programa:

Fecha prevista de inicio: **enero 2018**

Fecha prevista de término: **enero 2019**

1. Presupuesto total estimado:

**US \$ 2.239.777**

Fuentes del presupuesto financiado:

2. UN MPTF **USD**

3. Otros fuentes de **financiamiento:**

- Gobierno USD \_\_\_\_\_
- Org ONU USD \_\_\_\_\_
- Org ONU USD \_\_\_\_\_

### **Breve descripción del proyecto**

El presente Programa ofrecerá a la Directora el apoyo que le permita el alistamiento y el diagnóstico inicial que ofrezca bases apropiadas al funcionamiento de la UBPD. Este apoyo se desarrollará en dos etapas: (i) la primera dirigida a revisar y ajustar los insumos suministrados por el Ministerio de Justicia y el Derecho para la definición del diseño institucional atendiendo el mandato, carácter y enfoques determinados en el Acuerdo Final y el marco legal que la creó y, (ii) la segunda, orientadas a acopiar la información, insumos y herramientas que le permitan cumplir con las funciones legales

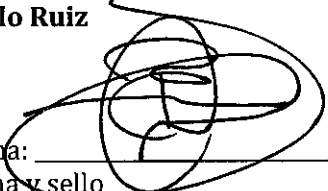

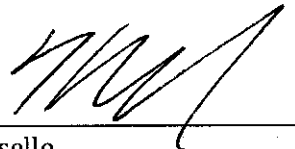
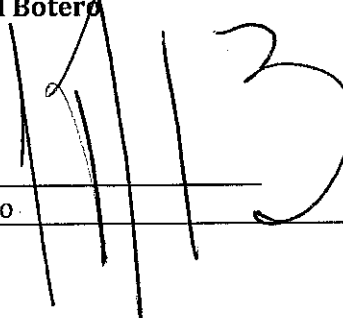

<sup>1</sup> El término "Proyecto" se refiere a los proyectos y programas

que le han sido asignadas, incluida la participación de las víctimas de la manera establecida en el marco legal mencionado.

La segunda fase se planea en los términos y alcances descritos en este Programa bajo el supuesto de que la Corte Constitucional declare la constitucionalidad íntegra del Decreto que se encuentra bajo su revisión para el correspondiente control de constitucionalidad. Así, si el alcance del fallo, modula o condiciona de alguna manera las competencias y mandato de la UBPD, se deberán ajustar las actividades y los resultados para acatar la decisión de dicha Corte.

### Nombres y firmas de las contrapartes nacionales y organizaciones participantes de las Naciones Unidas

Este documento de proyecto debe ser firmado por las organizaciones participantes de la ONU y las autoridades nacionales de coordinación pertinentes o por el representante de la Organización no gubernamental que aplica al Fondo. Al firmar este documento, todos los firmantes – autoridades nacionales de coordinación y organizaciones de las Naciones Unidas – asumen plena responsabilidad por la consecución de los resultados identificados con cada uno de ellos, según el Cuadro 1 y los planes anuales de trabajo detallados.

Organizaciones participantes de la ONU / Organización de la Sociedad Civil	Autoridades Nacionales de Coordinación
<b>PNUD Colombia</b> <b>Pablo Ruiz</b>  Firma: _____ Fecha y sello _____	<b>Consejería Presidencial para los Derechos Humanos</b> <b>Paula Gaviria Betancur</b>  Firma: _____ Fecha y sello _____
<b>ONU Derechos Humanos</b> <b>Todd Howland</b>  Firma: _____ Fecha y sello _____	<b>Ministerio de Justicia y del Derecho</b> <b>Enrique Gil Botero</b>  Firma: _____ Fecha y sello _____
<b>UNICEF</b>  Firma: _____ Fecha y sello _____ 24/1/18	

Documento de proyecto

## 1. Resumen ejecutivo

En Colombia existe un gran número de personas dadas por desaparecidas como consecuencia de las dinámicas del conflicto. En este sentido, establecer el universo y paradero de personas dadas por desaparecidas, constituye un reto que demanda la implementación de medidas extraordinarias, integrales y humanitarias, que vayan más allá de los mecanismos judiciales y administrativos existentes, y en los que tanto los actores del conflicto como las organizaciones de la sociedad civil, apoyen esta nueva institucionalidad derivada del Acuerdo Final entre el Gobierno y las FARC-EP, para aliviar el sufrimiento de las víctimas y sus familiares y contribuir a la satisfacción de los derechos a la verdad y la reparación.

En el marco de las negociaciones entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, organizaciones de la sociedad civil enfocadas en el tema de desaparición forzada exhortaron a las partes a que se incorporará una nueva institución, que respondiera a la necesidad de determinar el paradero de las personas desaparecidas a través de un mecanismo de carácter humanitario y extrajudicial que permitiera avanzar en la búsqueda, localización, identificación y entrega digna. Con este mecanismo se espera que puedan superarse las restricciones y dilaciones de los procesos judiciales y a la vez ajustar la institucionalidad para que responda a los desafíos actuales de este grave fenómeno.

De esta manera, el 18 de octubre del 2015 las delegaciones del Gobierno y de las FARC-EP, publicaron el comunicado conjunto No 62, en el que dieron a conocer el acuerdo alcanzado para la creación y puesta en marcha de una Unidad Especial de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el marco del conflicto armado (en adelante, UBPD o la Unidad). Este mecanismo se incluyó en el Acuerdo Final firmado el 24 de noviembre de 2016, como parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (en adelante, SIVJRNR) que se incorporó a la Constitución Política mediante el Acto Legislativo 01 de 2017.

Asimismo, con el objetivo de organizar y reglamentar el funcionamiento de la UBPD, el 5 de abril del año en curso, fue expedido el Decreto Legislativo 589, con el cual se busca que la puesta en marcha de la UBPD constituya una garantía para la materialización de los derechos a la verdad y a la reparación de las víctimas, así como la oportuna implementación de lo establecido en el Acuerdo Final.

Por otra parte, el Gobierno Nacional, en el mes de abril de 2017, emprendió actividades tendientes a brindar insumos para la creación de la Unidad. Es así que el Ministerio de Justicia y del Derecho, contrató a través de OIM<sup>2</sup> una consultoría dirigida a realizar el análisis para la estructuración de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas. El resultado de este estudio se tradujo en la elaboración de los siguientes documentos:

- a. **Propuesta de Estudio Técnico:** consistente en la propuesta de mapa de procesos (procesos estratégicos, misionales, apoyo y evaluación y control); propuesta de estructuración y organización; propuesta de planta de personal (cargas de trabajo, distribución de la planta de personal por nivel y tipo de proceso y de dependencias) y viabilidad presupuestal; y,
- b. **Propuesta de Decretos de estructura, planta de personal, nomenclatura y salarios.**

---

<sup>2</sup> Convenio AID-514-A-12-00003, de acuerdo a lo consignado en el documento "Estudio Técnico", Creamos Colombia.

Para la construcción de estos documentos se llevaron a cabo reuniones bilaterales con diversas entidades del Estado que actualmente intervienen en el proceso de búsqueda de personas dadas por desaparecidas y con organismos internacionales expertos en la materia. Posteriormente, el 13 de septiembre del año en curso se realizó la socialización de dicho estudio técnico con las organizaciones de víctimas y de defensoras de derechos humanos que tienen como línea de acción la atención a víctimas de desaparición forzada, las cuales presentaron observaciones por escrito. Posteriormente se realizaron modificaciones al estudio técnico.

Actualmente estos documentos se encuentran bajo la revisión de la directora de la UBPD<sup>3</sup>. Estos documentos deberán ser revisados, ajustados y/o adecuados a la naturaleza del mecanismo transicional y las funciones que debe cumplir atendiendo los enfoques destacados tanto en el Acuerdo Final, como en el Acto Legislativo 01 de 2017 y el Decreto 589 de 2017. El resultado de la revisión y ajustes y/o adecuaciones producirán los soportes técnicos y legales que se pondrán a consideración de las autoridades correspondientes para el trámite de creación de la entidad.

De acuerdo con la experiencia en la implementación de mecanismos y estrategias de Justicia Transicional en Colombia, la creación y funcionamiento de las entidades y procesos encargados de llevarlas a cabo precisan de un proceso inmediato de alistamiento. En consecuencia, la realización de acciones y actividades previas que permitan generar insumos para la creación, organización y funcionamiento de la Unidad es fundamental para garantizar las mejores condiciones que permitan su alistamiento y entrada en funcionamiento en aras al correcto cumplimiento de su mandato.

Las entidades estatales (Ministerio de Justicia, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado para la Paz y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses) junto con organismos internacionales (ONU Derechos Humanos y PNUD) presentaron la nota conceptual, en la que formularon algunas áreas de atención que tendría la etapa de alistamiento de la UBPD. Una vez elegida la Directora de la Unidad, contando con sus observaciones, se presenta este Programa incorporando los ajustes indispensables para avanzar de manera cierta, segura y responsable con el fin de contribuir al proceso de alistamiento de la UBPD. El apoyo que el Programa ofrecerá a la Directora para el alistamiento, se llevará a cabo en dos etapas: la primera, dirigida a la definición del diseño institucional de la Unidad atendiendo el mandato, carácter y enfoques determinados en el Acuerdo Final y el marco legal que la creó; la segunda, orientada a crear los insumos y herramientas que le permitan cumplir con las funciones legales que le han sido asignadas, incluida la adecuada participación de las víctimas de la manera como está establecido en el marco legal que la crea<sup>4</sup>.

Este programa se articula con otras iniciativas de cooperación internacional como las que están siendo apoyadas por GIZ Propaz, Suecia y Reino Unido, cuyos principales objetivos apuntan al fortalecimiento de las organizaciones de víctimas, especializadas, derechos humanos, así como al acompañamiento técnico y especializado a las familias de personas dadas por desaparecidas. También con el Fondo Colombia en Paz, quienes proveerán la sede de trabajo para el equipo técnico

<sup>3</sup> El día 26 de septiembre, fue seleccionada por el Comité de Escogencia la Directora de la UBPD quien tendrá bajo su cargo la compleja tarea de poner en marcha una nueva entidad sin precedentes en la historia institucional del país, con una tarea fundamental para responder a los derechos de víctimas; pero que, a su vez, deberá contar con las lecciones aprendidas por otras entidades que han ejercido funciones relacionadas con el tema.

<sup>4</sup> La etapa dos, se planea bajo el supuesto de que la Corte Constitucional declare la constitucionalidad íntegra del Decreto que se encuentra bajo su revisión para el correspondiente control de constitucionalidad. Así, si el alcance del fallo, modula o condiciona de alguna manera las competencias y mandato de la UBPD; se deberán ajustar los resultados para acatar la decisión de dicha Corte.

de la UBDP permitiendo el desarrollo de sus funciones, siendo complementario del presente proyecto. Es importante señalar que la directora de la unidad ha venido sosteniendo conversaciones con USAID y con GIZ que han expresado interés en apoyar las actividades de la unidad. Apoyos que se precisaran según las necesidades de la Unidad y adicional al apoyo del fondo.

En el mismo sentido, la propuesta se relacionará con el proceso especial de recolección humanitaria de información, adelantado por el Gobierno Nacional, sociedad civil, CICR, Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses con el apoyo de Suecia-OIM, cuyo resultado será entregado a la directora de la UBDP y permitirá tener elementos hacia la construcción de una estrategia de aproximación y de trabajo con los familiares de personas desaparecidas de las FARC.

## **1. Teoría del cambio.**

Colombia presenta una de las situaciones más graves a nivel mundial en lo relativo al delito de la desaparición forzada de personas, como consecuencia de las dinámicas propias del conflicto armado que han generado la desaparición de miles de colombianos por causas relacionadas con el secuestro, el reclutamiento forzado la sustracción de menores de edad, las muertes en combate, trata de personas, entre otras.

A pesar de la gravedad de este fenómeno, aún no se tiene una cifra consolidada que dé cuenta cierta de la dimensión del problema. Mientras que el RUV incluye 46.204 víctimas directas de desaparición forzada, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en calidad de administrador del Registro Nacional de Desaparecidos, reporta 121.759 personas desaparecidas en el país, de las cuales refiere 25.257 como víctimas de presunta desaparición forzada. Por su parte, el Centro Nacional de Memoria Histórica, en su reciente informe "Hasta Encontrarlos: El drama de la desaparición forzada en Colombia", revela haber recopilado datos sobre 60.630 víctimas de desaparición forzada bajo el conflicto armado entre 1970 y 2015.

Encontrar a las personas dadas por desaparecidas con ocasión del conflicto no es solo uno de los objetivos del Acuerdo, es también una obligación del Estado, un derecho inalienable y una de las necesidades más urgentes de las víctimas. En cumplimiento de este deber, en el contexto del Acuerdo de la Habana, el Estado se comprometió a adelantar una serie de medidas urgentes para la búsqueda de las personas dadas por desaparecidas con ocasión del conflicto, para brindar una respuesta humanitaria inmediata que permitiera avanzar en la satisfacción de los derechos a la verdad y reparación de las víctimas, en el marco de lo cual se adelantaron algunas acciones.

Frente a esta situación, el Acuerdo final de paz entre el Gobierno Nacional y la guerrilla de las FARC-EP constituye una esperanza y un reto para avanzar en materia de prevención, búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna de personas desaparecidas, contribuyendo de esta forma, a la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad y la reparación.

Uno de los logros alcanzados en el marco de este proceso de paz Gobierno-FARC-EP, es el se que divulgó en el Comunicado No. 062, suscrito entre las partes en octubre de 2015, cuyo contenido dio a conocer el acuerdo sobre: i) Medidas inmediatas humanitarias de búsqueda, ubicación, identificación y entrega digna de restos de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado interno, que se desarrollarán en el marco del proceso de construcción de confianza; ii) Plan de fortalecimiento de la búsqueda, ubicación, identificación y entrega digna de restos de personas dadas por desaparecidas; y, la creación de la iii) Unidad especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado. Aspectos que representan una oportunidad histórica de cambio y plantean grandes desafíos, que

deberían ser abordados a la luz de las recomendaciones entregadas a la Mesa de Negociaciones, por parte de las organizaciones de familiares, especializadas y de derechos humanos.

Dentro de las recomendaciones se reitera la importancia de la participación efectiva de las víctimas en la búsqueda, localización, identificación y entrega de personas desaparecidas a nivel nacional y regional<sup>5</sup>. Esta solicitud es recogida en el Decreto Legislativo 589 en el que se establece la obligación de la UBPD de garantizar la participación de las víctimas<sup>6</sup>. En consecuencia, dicha participación es fundamental durante cada una de las fases del mandato de la UBPD, en lo que corresponda, incluidas las actividades de alistamiento para la materialización de sus derechos. La mejor manera de hacerlo es establecer el marco de referencia sobre el cual se definirán los criterios y fundamentos de la participación de las víctimas. Este marco de referencia lo ofrecerá la sistematización y análisis de las mencionadas recomendaciones para cumplir con el mandato de la Unidad en armonía con la participación de las víctimas.

Atendiendo a esto, el presente programa pretende tener en cuenta la participación de las organizaciones de la sociedad civil y de los familiares víctimas como sujetos de derechos, con el objetivo de abarcar dos dimensiones: la primera, en cuanto a la exigibilidad de derechos y la segunda, en cuanto a la incidencia en la formulación de políticas públicas que promuevan soluciones eficaces para enfrentar el fenómeno y evitar la repetición de los hechos.

Además de delimitar que la población objeto del mandato general de la UBPD son las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado y contribuir a la satisfacción de los derechos a la verdad y la reparación de las víctimas, el Acto Legislativo y el Decreto Ley mencionado inscribe la UBPD como un mecanismo dentro del Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, cuyo carácter es extrajudicial y humanitario, lo que implica la coordinación con el propio Sistema Integral y con otras instancias y autoridades. Así, la Unidad deberá coordinar y articular con una variedad de entidades públicas en el desarrollo de sus funciones, entre las que se encuentra el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), la Unidad de Víctimas y las autoridades judiciales; así como con entidades y organizaciones privadas nacionales e internacionales.

La norma de creación de la UBPD establece que la misma se regirá bajo un enfoque territorial, diferencial y de género, el cual debe responder a las características particulares de la victimización en cada territorio y población y en especial a la protección y atención prioritaria de las mujeres y de los niños y niñas víctimas del conflicto armado.

La necesidad de un enfoque territorial ya se había evidenciado en dos documentos CONPES: el 3850 de 2015 sobre acceso a la justicia, que especifica que la ausencia de servicios de justicia formales e informales y las necesidades jurídicas insatisfechas demandan lineamientos con enfoque territorial; y el 3590 de 2009 que señaló como necesidades de priorización bajo un enfoque territorial los siguientes ejes: a) la pérdida o destrucción de información necesaria para el hallazgo e identificación de los desaparecidos y la entrega de cuerpos a los familiares; b) la escasa información crítica para orientar los procesos de búsqueda e identificación en cada caso de desaparición; y, c) el bajo número de identificaciones en comparación con el número de cuerpos exhumados.

---

<sup>5</sup> Fuente: Documentos de recomendaciones allegados a la mesa de negociaciones de La Habana por parte de la Mesa de Trabajo sobre Desaparición Forzada y la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

<sup>6</sup> Decreto 589 de 2017, Artículo 5.4

El programa también busca fortalecer el enfoque de género y diferencial que se aplicará en todas las fases y procedimientos de la Unidad, en especial respecto a las mujeres que han padecido o participado en el conflicto. Además de la situación de las mujeres, se debe tener especial atención frente a la situación de los niños y niñas, así como de las comunidades étnicas, la población LGBT, entre otras circunstancias de vulnerabilidad que generan impactos y afectaciones de forma desproporcionada y diferenciada debido al fenómeno de las personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto armado y por las formas asociadas a este tipo de victimización, cuyo impacto no se restringe al hecho victimizante, sino también al proceso de restablecimiento y reclamación de sus derechos.

Teniendo en cuenta los desafíos inherentes a la creación de una entidad pública, de acuerdo con los parámetros jurídicos vigentes, así como los tiempos que se requieren para dicha labor que comprende el concurso de varias entidades públicas, cuya actuación simultánea debe habilitar y permitir su estructuración, y considerando además la experiencia acumulada frente a los mecanismos transicionales en el país, es importante crear una institucionalidad que responda, dentro del marco de lo expuesto anteriormente, oportuna y adecuadamente a la problemática de las personas dadas por desaparecidas en el marco y en razón del conflicto armado interno.

Lo anterior se hace aún más pertinente debido a la inminencia de las elecciones presidenciales, lo cual tiene consecuencias en la proyección y ejecución de recursos del gobierno, en tanto se deben cumplir los parámetros de la Ley de Garantías (ley 996 de 2005), según la cual se debe suspender cualquier forma de vinculación que afecte la nómina estatal en la Rama Ejecutiva del Poder Público, durante los cuatro meses anteriores a la elección presidencial y hasta la realización de la segunda vuelta si fuere el caso. Teniendo en cuenta que la UBPD será una entidad del sector Justicia y que las elecciones de Presidente y Vicepresidente se realizarán el 27 de mayo de 2018, la aplicación de la Ley de Garantías que inicia el 27 de enero de 2018, puede ocasionar serios retrasos en el alistamiento y puesta en marcha de la UBPD.

Frente a este reto la presente propuesta busca generar y brindar las herramientas que le permitan a la UBPD, al momento de entrar en funcionamiento, estar en condiciones de responder al mandato que se le ha otorgado, desarrollando sus actividades con los enfoques territoriales, participativos, inclusivos y diferenciales mencionados, favoreciendo de esta forma la contribución a la satisfacción de los derechos a la verdad y reparación de las víctimas de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, dentro del SIVJNR.

El proyecto busca asegurar que la estructura de la Unidad cumpla con los parámetros antes expuestos y con los establecidos en el Acuerdo Final, el Acto Legislativo 01 de 2017 y en el Decreto 589 de 2017, que la definen como mecanismo ante todo humanitario y extra-judicial, cuya finalidad es contribuir a aliviar el sufrimiento de los familiares de las víctimas de desaparición, procurando dar con el paradero de las personas dadas por desaparecidas en el marco y en razón del conflicto.

Para lograr que la nueva entidad alcance estos objetivos, el Programa comprende el desarrollo de dos fases: la primera, dirigida a la definición del diseño institucional de la Unidad atendiendo el mandato, carácter y enfoques determinados en el Acuerdo Final y el marco legal que la creó; la segunda, orientada a crear los insumos y herramientas que le permitan cumplir con las funciones legales que le han sido asignadas, incluida la adecuada participación de las víctimas de la manera como está establecido en el marco legal que la creó. Estas dos fases de alistamiento contribuirán a que la nueva entidad pueda emprender su labor con un mapa de prioridades que apoye la construcción rápida de la ruta de acción de la entidad, una vez empieza a funcionar.

Este proyecto busca entonces dar respuesta a las necesidades inminentes requeridas para la puesta en marcha de la Unidad fortaleciendo su estructuración. Para esto, se propone que, en la primera fase la UBPD y con el propósito mencionado, cuente con un equipo de expertas o expertos en, al menos, las siguientes disciplinas o sus afines: derecho, economía, ingeniería industrial o administración, investigador o forense con experiencia en búsqueda de personas desaparecidas, comunicación social y trabajo social o psicología. Se estima que esta primera fase sea de cuatro meses, dado que hay un trabajo previo y se advierte la necesidad de introducir ajustes a los insumos que proponen una la estructura de manera que atienda el carácter y enfoques asignados a la institución en la norma legal que le dio origen

La segunda fase estará orientada más concretamente a las actividades que favorezcan un adecuado alistamiento en el sentido de contar con las herramientas y mecanismos que le permitan cumplir de manera eficiente y adecuada cada una de las funciones que le han sido otorgada por el marco legal. Esta etapa requerirá un equipo más amplio de personas, así como del apoyo de algunas consultorías que brinden bases serias a los requerimientos de la UBPD y el establecimiento del marco de referencia sobre el cual se definirán los criterios y fundamentos de la participación de los familiares de las víctimas. El contenido de las actividades de esta fase se definirá más adelante; sin embargo, debe reiterarse que dada la falta de definición de la constitucionalidad del Decreto Ley 589, es posible que, dependiendo de los cambios que se puedan introducir en las funciones otorgadas a la Unidad con base en la decisión constitucional, estas actividades puedan modificarse para acatar la decisión judicial.

La teoría del cambio en este proyecto parte del análisis de la situación de las personas dadas por desaparecidas, sus familiares y el contexto social, así como de los desafíos de la puesta en marcha del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, del cual hace parte la Unidad. Con este programa se pretende en primera instancia, contribuir en el alistamiento efectivo y pronto de la UBPD. En segunda instancia, busca ofrecer los recursos humanos y técnicos que permitan la configuración y la operatividad de las actividades iniciales de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, con el objetivo de poder atenuar los efectos derivados de las restricciones jurídicas para la apropiación de recursos en el poder ejecutivo frente al proceso de elecciones presidenciales; entre otras, la "ley de garantías electorales".

El presente programa tiene un carácter articulador de otros proyectos que se están implementando en términos de documentación, recolección de información y procesos de identificación y reparación colectivas adelantados junto con las víctimas y organizaciones de derechos humanos. Dichas actividades en su conjunto, pretenden abordar integralmente los inmensos desafíos derivados de la desaparición de personas en el contexto y en razón del conflicto armado.

En resumen, el proyecto establece tres (3) resultados (9) productos específicos para la consecución de los resultados esperados en dos (2) fases:

#### Fase I.

##### (i) Realizado el ajuste a la propuesta de diseño, estructuración y creación de la UBPD

1. Conformado un equipo de expertos y expertas para: i) definir la estructura de la UBPD que responda a los enfoques señalados por el marco legal, ii) definir los cargos y las funciones propias de esta estructura así como sus unidades y/o grupos itinerantes, iii) definir los recursos físicos, financieros y tecnológicos necesarios, iv) definir el marco de las relaciones con las víctimas en cada etapa del proceso (búsqueda, localización y recuperación, identificación y entrega digna), v) definir el marco de las relaciones interinstitucionales y vi) definir los macroprocesos y procesos.



2. Elaborados los documentos de estructuración de la entidad y los decretos de creación

#### Fase II<sup>7</sup>.

##### (ii) Fortalecido el proceso de alistamiento de la UBPD para el desarrollo de sus funciones

1. Elaborado, con el apoyo de una consultoría, un mapeo o línea de base que permita identificar las áreas o materias sobre las cuales la UBPD cumplirá su función de establecer el Universo de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (identificar y caracterizar las fuentes de información relevantes para el desarrollo de las funciones de la UBPD).
2. Desarrollada una consultoría adicional que identifique las necesidades (técnicas, materiales, etc.) del sistema de información que requiere la Unidad para poder cumplir con sus funciones.
3. Desarrollada una consultoría que evalúe la capacidad del Estado para responder en materia de identificación de personas desaparecidas para determinar si se requiere fortalecer la capacidad institucional del Estado o buscar ayuda internacional a fin de lograr que este tema no se convierta en un cuello de botella que obstaculice o impida la satisfacción de los derechos de las víctimas.
4. Elaborados modelos de protocolos de colaboración, acceso e intercambio de información, cooperación, articulación y coordinación con otras entidades del Estado y, en particular con las pertenecientes al SIVJNR.

##### (iii) Establecido el marco de referencia sobre el cual se definirán los criterios y fundamentos de la participación de las víctimas. Para esto llevará a cabo las siguientes actividades:

1. Analizadas las recomendaciones de familiares de víctimas y de la sociedad civil entregadas a la mesa de negociación para su participación.
2. Diseñada la estrategia de relacionamiento con entidades (públicas y privadas) y organizaciones de familiares de víctimas de personas dadas por desaparecidas.
3. Diseñado el modelo de actuación y operatividad de la UBPD que permita el desarrollo del enfoque territorial, así como la inclusión de los enfoques diferenciales (género, étnico, niñas, niños, etc.), en la planificación y ejecución de las labores de búsqueda, localización y recuperación, identificación y entrega digna de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.

#### **Análisis de la situación**

El fenómeno de la desaparición se ha vivido con más intensidad en Colombia, que en cualquier otro país que haya tenido contextos de conflicto armado o de anormalidad democrática en el hemisferio. La cifra de 60.630 personas dadas por desaparecidas, está por encima de las dictaduras de América Latina en los años 80, como las de Argentina, Chile o Uruguay o por encima de algunas guerras como la de los Balcanes en los años noventa. De acuerdo al Centro Nacional de Memoria Histórica, en los últimos 45 años de la confrontación armada, en promedio, tres personas fueron dadas por

---

<sup>7</sup> Se planea bajo el supuesto de que la Corte Constitucional declare la constitucionalidad íntegra del Decreto que se encuentra bajo su revisión para el correspondiente control de constitucionalidad. Así, si el alcance del fallo, modula o condiciona de alguna manera las competencias y mandato de la UBPD; se deberán ajustar los resultados para acatar la decisión de dicha Corte

desaparecidas cada día en Colombia<sup>8</sup>. Aunado a lo anterior, existen divergencias en las fuentes de información sobre el número de personas desaparecidas en el marco del conflicto armado debido a problemáticas relacionadas con el sub-registro y los sistemas de información existentes.

Debido a esta problemática, y como una exigibilidad de derechos por parte de los familiares de personas dadas por desaparecidas, se acordó la creación, en el marco de los acuerdos de La Habana, de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas cuyas funciones estarán dirigidas fundamentalmente a: 1) recolectar la información necesaria para establecer el universo de personas dadas por desaparecidas, a través de la búsqueda, contrastación y análisis de la información proveniente de distintas fuentes, incluyendo entrevistas confidenciales; para lo cual también podrá acceder a las bases de datos oficiales y suscribir convenios con organizaciones de víctimas y de derechos humanos para conocer la información de la que dispongan; 2) diseñar y poner en marcha un plan nacional y planes regionales de búsqueda; 3) fortalecer y agilizar los procesos de identificación de cuerpos esqueletizados en coordinación con el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses; 4) garantizar que los familiares y organizaciones de la sociedad civil puedan participar activamente en los procesos de búsqueda, localización, identificación y entrega digna de la UBDP; 5) garantizar la entrega digna atendiendo enfoques diferenciales; 6) promover la coordinación interinstitucional para la orientación y atención psicosocial a los familiares de las víctimas; 7) entregar a los familiares un reporte oficial de la información que se haya logrado obtener sobre la suerte de las personas dadas por desaparecidas, hacer informes periódicos y públicos sobre el cumplimiento de sus funciones, entregar informes sobre sus actividades y resultados a la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; 8) establecer protocolos de coordinación y cooperación con distintas instituciones para el desarrollo de su mandato; y, 9) acordar protocolos de comunicación, coordinación y cooperación con los mecanismos del SIVJRNR.

Por todo lo anterior, el programa busca facilitar el proceso de diseño y creación de la UBDP atendiendo el carácter y enfoques atribuidos en la ley, así como favorecer el alistamiento para la entrada en funcionamiento de la Unidad, incluyendo la sistematización y análisis de las recomendaciones hechas por las organizaciones y las víctimas para su participación efectiva. Lo anterior, frente a los posibles retrasos de apropiación y ejecución presupuestal derivados de las restricciones legales de las justas electorales.

#### **Papel de las Organizaciones participantes de la ONU o de la Organización de la Sociedad Civil (Vinculando explícitamente los productos y efectos previstos y brindar evidencias):**

La agencia participante de la ONU en este programa conjunto implicada en la implementación y consecución de los productos y resultados previstos será el PNUD. A continuación, se detalla el valor agregado de esta agencia para el logro de los resultados previstos en el programa, así como sus capacidades técnicas para la implementación:

**PNUD** (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo): Es la agencia de Naciones Unidas enfocada en propiciar el desarrollo humano y se centra, entre otros aspectos, en fomentar las capacidades locales y regionales para promover el cambio en armonía con las necesidades del país. Para ello el PNUD cuenta con un enfoque basado en la generación de capacidades en las

---

<sup>8</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica. Informe "Hasta encontrarlos: El drama de la desaparición forzada en Colombia." Página 74. Noviembre 2016. Disponible en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/informes/informes-2016/hasta-encontrarlos>

instituciones y la sociedad civil, en la inclusión social y en la articulación con las políticas públicas nacionales, buscando incidir positivamente en el desarrollo humano.

Desde hace más de una década el PNUD trabaja en Colombia con el objetivo de mejorar las condiciones para una paz sostenible en alianza con socios estratégicos de la cooperación internacional y con otras agencias del Sistema de Naciones Unidas. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, tiene una experiencia en el tema de lucha contra la impunidad del delito de desaparición forzada, desde el año 2008, a través del apoyo al fortalecimiento institucional en la búsqueda, exhumación, identificación y entrega digna de cuerpos de personas desaparecidas en todo el país, así como el acceso a verdad, justicia y reparación de las víctimas; cuyos principales resultados se resumen a continuación:

- Fortalecimiento de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas.
- Apoyo a la CBPD en su funcionamiento interno y presencia nacional en siete territorios del país (Bogotá, Córdoba, Sucre, Urabá, Magdalena, Nariño y Putumayo) del 2009 al 2012.
- Apoyo para la realización de Audiencias Regionales con Víctimas.
- En cumplimiento del comunicado conjunto No. 62 de la Mesa de Negociaciones en el marco de los Acuerdos de Paz, se brindó apoyo para la realización de Jornadas de encuentro entre las víctimas y organizaciones de víctimas, para la elaboración del Documento de Recomendaciones de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas y de la Mesa de Trabajo de Desaparición Forzada sobre la creación de la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas.
- Fortalecidas las capacidades Técnicas y Operativas del Instituto Nacional de Medicina Legal para la recuperación de cuerpos en cementerios del país.
- Intervención en cementerios como el de Cimitarra, en consonancia con el Acuerdo 62 de la Mesa de Negociación de la Habana. Recuperación de 72 cuerpos.
- Fortalecimiento institucional en temas especiales como el del Mecanismo de Búsqueda Urgente (MBU) e identificación Forense.
- Se capacitaron más de 700 funcionarios de la rama judicial en el MBU, así como a miembros de la fuerza pública en este tema y la directiva 007 (aproximadamente 450 policías capacitados).
- Elaboración de protocolos técnicos (entrega digna de restos).
- Diseño y elaboración de protocolos para Médicos Forenses y funcionarios judiciales, para identificar rastros de tortura y violencia sexual en cuerpos exhumados.
- Fortalecimiento de la sociedad civil y organizaciones de víctimas.
- Apoyo a víctimas para que participen en las diligencias judiciales de exhumación y en la entrega digna de restos a familias de personas sepultadas como no identificados en la región

de los Llanos Orientales con la entrega de cuerpos a sus familiares, entre los que se encontraban combatientes y no combatientes.

- Apoyo para el diseño y elaboración de seis estrategias de litigio, de acuerdo a las dinámicas regiones de seis regiones del país.
- Apoyo para la investigación y sistematización de casos de mujeres víctimas del delito de desaparición forzada en el país, cuyo principal resultado fue la primera publicación de un informe con enfoque de género sobre la situación del delito desaparición forzada.
- Fortalecimiento a la persecución penal de casos de desaparición forzada.
- Fortalecimiento Investigación judicial a través de la clasificación y actualización de 7438 casos de la Unidad de Justicia y Paz, y realización de los Encuentros por la Verdad, llevados a cabo por la Unidad de Desaparición Forzada para impulsar la investigación del caso.
- Registro Nacional de Desaparecidos y su sistema de información SIRDEC, fortalecido.
- Fortalecimiento tecnológico para la identificación de personas a través del ingreso de datos de 21.000 necropsias desde 1986, para cruzar con los datos que ya se encuentran en el SIRDEC.
- Visibilización y sensibilización del tema de la desaparición forzada:
- Apoyo a sociedad civil y a CBPD, en la conmemoración del Día Internacional del desaparecido y Semana del Detenido Desaparecido.
- Elaboración de documentales que contribuyen a brindar información sobre el delito desaparición forzada y el rol institucional.

El conocimiento del contexto a nivel territorial, el fortalecimiento tanto de las instituciones en el nivel local y nacional como a las organizaciones sociales, junto con la capacidad de implementación de programas y propuestas en materia de gobernabilidad incluyente, construcción de paz y crecimiento sostenible, a lo largo de todo el país, otorgan un valor agregado al PNUD que para este programa que se puede materializar en los siguientes puntos:

- Procesos de adquisición de bienes, obras civiles y servicios que incluye todas las funciones, desde la identificación de necesidades, la selección y solicitud de fuentes, la preparación y adjudicación de contratos y todas aquellas fases de la administración de contratos, hasta el fin de un contrato de servicios y el término de la vida útil de un bien.
- Procesos financieros y administrativos que incluyen la imparcialidad, integridad, transparencia y competencia efectiva.
- Ejecución de acciones y recursos innovadores que pueden desencadenar modelos sectoriales replicables y que refuerzan los sistemas de control y seguimiento técnico, financiero y administrativo, incorporando criterios e indicadores específicos para medición del impacto de la cooperación y del grado de fortalecimiento de la capacidad institucional nacional.

- Apoyo para la investigación y sistematización de casos de mujeres víctimas del delito de desaparición forzada en el país, cuyo principal resultado fue la primera publicación de un informe con enfoque de género sobre la situación del delito desaparición forzada objeto de la cooperación del PNUD y de otras fuentes.
- Capacidad técnica descrita en el epígrafe anterior y capacidad de gestión e implementación.

Los programas y proyectos del PNUD se inscriben en el Marco de Asistencia para el Desarrollo del Sistema de las Naciones Unidas en Colombia para el período 2008-2012 (UNDAF, por sus siglas en inglés), en el que se establecieron cuatro áreas de asistencia: fortalecimiento de las capacidades nacionales para aumentar de manera equitativa el acceso, uso y calidad de los servicios sociales y productivos, con énfasis en territorios rezagados y en grupos de situación de vulnerabilidad; fortalecimiento de las capacidades nacionales, regionales y locales para una gestión integral del territorio que garantice el desarrollo sostenible; fortalecimiento del funcionamiento efectivo y democrático, de acuerdo con las normas y principios de derechos humanos con enfoque diferencial y de género, de las entidades nacionales y territoriales; y fortalecimiento de la institucionalidad democrática, la construcción de la paz, la promoción de la convivencia, el desarrollo humano y el restablecimiento del derecho de las víctimas con enfoque diferencial y de reconciliación.

En el marco de esta iniciativa el PNUD tendrá un rol de apoyo a la articulación entre las instancias del gobierno nacional en este caso la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, la Consejería de Derechos Humanos y Ministerio de Justicia así como otras instituciones estatales concernidas (Fiscalía General de la Nación, Instituto Nacional de Medicina Legal) y las organizaciones de la sociedad civil (organizaciones de víctimas y especializadas).

Además de este rol el PNUD brindará un acompañamiento Técnico y financiero, para el cumplimiento de las metas planteadas en el marco de resultados, para el fortalecimiento en la exigibilidad de los derechos de las víctimas y las medidas de satisfacción.

### **ONU- Derechos Humanos:**

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en adelante ONUDDHH o la Oficina) tiene como función promover y proteger los derechos humanos y la democracia en el mundo. En Colombia el Alto Comisionado abrió su Oficina en 1997 y tiene presencia territorial en doce lugares del país. Uno de los objetivos de la Oficina es generar cambios positivos en la vida de las personas, a través la de observación de la situación de derechos humanos en diferentes regiones, realizar recomendaciones e informes para las autoridades y la sociedad civil. El mandato de la ONUDDHH en Colombia lo vincula en cinco tareas fundamentales:

1. Observar, sistemática y analíticamente la situación de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario en todo el país.
2. Asesorar al poder Ejecutivo en la definición global y puesta en práctica de políticas en materia de derechos humanos.
3. Asesorar a representantes de la sociedad civil e individuos en cualquier tema relativo a la promoción y protección de los derechos humanos, incluida la utilización de los mecanismos internacionales de protección.
4. Asesorar a las instituciones nacionales encargadas de la promoción y protección de los derechos humanos, tanto las ya existentes como las que puedan crearse en el futuro, en

particular a la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, así como a la Fiscalía General de la Nación y a los miembros de la rama jurisdiccional, con miras a fortalecer su acción.

5. Asesorar a las entidades estatales y a las no gubernamentales en programas de educación ciudadana, así como en programas de formación de funcionarios/as encargados de hacer cumplir la ley, abogados y miembros de la rama jurisdiccional. Informar, difundir y promover los derechos humanos y el derecho internacional humanitario entre los colombianos.

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto (punto 6.4.2) le encargó a la ONUDDHH el acompañamiento de la implementación del capítulo cinco (5) sobre los derechos de las víctimas.

La experiencia acumulada de veinte años de trabajo de la Oficina en materia de asesoría, observación y elaboración de informes sobre la situación de derechos humanos del país, le permiten desarrollar su mandato nacional y regional con pertinencia y eficacia. Sus 17 presencias territoriales y 47 comunidades priorizadas le otorgan una posición privilegiada para apoyar la implementación de los acuerdos, así como el monitoreo y seguimiento al cumplimiento de los mismos.

Su prolongada trayectoria en materia de asistencia técnica a las autoridades estatales para favorecer el cumplimiento de obligaciones y estándares internacionales de derechos humanos, le permite a la Oficina brindar asesoría y acompañamiento técnico permanente a la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas (UBPD). Desde un enfoque de derechos humanos, la asistencia técnica ofrecida en este proyecto estará orientada al respeto y promoción de los derechos de las víctimas del conflicto en cumplimiento de las obligaciones internacionales, promoviendo su participación efectiva con enfoque diferencial, territorial y de género.

Dada su experiencia de trabajo con las organizaciones de derechos humanos y el acompañamiento que se ha dado a las organizaciones y familiares de víctimas de desaparición forzada de personas en el proceso de exigibilidad de sus derechos individuales y colectivos, ONU Derechos Humanos pretende contribuir a la construcción de confianzas entre las víctimas y los nuevos mecanismos del Sistema Integral (SIVJRNR).

De este modo el rol de la Oficina se dirige al apoyo para el cumplimiento de los siguientes objetivos, de acuerdo con las necesidades que tuviere la UBPD:

1. Generación de confianzas y vínculos de trabajo entre la UBPD y las víctimas. La credibilidad de la Oficina, cimentada en el trabajo en los territorios con las comunidades afectadas por el conflicto, y en el acompañamiento directo a víctimas de desaparición forzada en los procesos de búsqueda y localización de restos mortales, como el caso de las víctimas de la masacre de Bojayá, le permiten a la Oficina servir de facilitador natural del diálogo entre instituciones y comunidades, promoviendo la generación de un clima de confianza favorable para los procesos de búsqueda de la verdad, restablecimiento de la dignidad y elaboración del duelo.
2. Promoción de la participación de las víctimas. El constante monitoreo, acompañamiento y asistencia técnica para la creación de capacidades locales y la exigencia de los derechos humanos, le permiten a la Oficina utilizar todos sus recursos para la creación de entornos seguros para la participación de las víctimas. En territorios fuertemente afectados por el conflicto armado, es fundamental asegurar la participación de los familiares de las personas dadas por desaparecidas en todas las actividades de la UBPD, especialmente, en la

realización de entrevistas confidenciales, en la entrega de muestras biológicas, en la elaboración de los planes de búsqueda y en los procesos de identificación de restos mortales, siempre en condiciones de confianza, seguridad y confidencialidad que prevengan nuevas victimizaciones y la generación de nuevos riesgos. La Oficina acompañará los escenarios regionales de discusión que faciliten la participación de las víctimas con enfoque territorial.

3. Asistencia técnica a la UBPD. La experiencia en asesoramiento a instituciones encargadas de los procesos de búsqueda, localización, identificación y entrega digna de personas desaparecidas como la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y a los órganos de control de los tratados del sistema de Naciones Unidas, le permite a la Oficina cumplir el rol de asesor técnico de la UBPD en materia de diseño organizacional, conceptos técnicos, elaboración de protocolos, procesamiento de información y demás tareas relacionadas con los aspectos sustantivos de la UBPD.
4. Herramientas y metodologías para el mapeo de violaciones del pasado. El mandato de la Oficina le ha exigido desarrollar un proceso riguroso de documentación de casos de graves violaciones de los DD.HH en todo el territorio nacional, que le ha servido para la elaboración de sus informes anuales y para la identificación de patrones de violación y documentación de las distintas prácticas de desaparición forzada ocurridas en el ámbito nacional. La Oficina está en la capacidad de apoyar a la Unidad en la construcción de herramientas y metodologías que le permitan cumplir de manera adecuada con su mandato.

## **UNICEF**

Para el desarrollo del proyecto, esta agencia aportará asesoría técnica para la incorporación del enfoque de niñez y adolescencia en todas las actividades, de la siguiente manera:

1. Niños, niñas y adolescentes y desaparecidos en el contexto y en razón del conflicto armado

Tal como se señala en el Documento de Proyecto, “las dinámicas propias del conflicto armado han generado la desaparición de miles de colombianos por causas relacionadas con el secuestro, el reclutamiento forzado, la sustracción de menores de edad, las muertes en combate, trata de personas, etc.”

El objetivo de UNICEF es visibilizar y brindar herramientas especializadas de asesoría para responder -desde una perspectiva integral y diferencial- los fenómenos que han afectado, tanto de manera general como de forma exclusiva, particular y desproporcionada a las niñas, niños y adolescentes en el marco del mandato de la UBPD, a partir del principio universal y constitucional del interés superior del niño y de la prevalencia de sus derechos, como se señala más adelante.

Uno de los sectores poblacionales más afectados por la desaparición en el contexto y en razón del conflicto armado, como víctimas directas e indirectas, han sido las niñas, niños y adolescentes, tal como lo evidencia el reciente informe del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) titulado “Hasta encontrarlos. El drama de la desaparición forzada en Colombia”.

De acuerdo con los datos que registra el CNMH, “el 15,9 por ciento de las víctimas de las que se conoce la edad son niños, niñas y adolescentes, lo que supone un nivel de victimización directa bastante alto de este grupo etario en comparación con otras modalidades de violencia. Dentro de este grupo etario, los adolescentes entre 15 y 17 años concentran 1.694 víctimas, seguidos de los

niños entre 6 y 14 años con 1.089 casos y primera infancia de 0 a 5 años con 234 casos. En 200 casos se reporta que las víctimas eran menores de 18 años sin precisar su edad”.

Según el CNMH, en el período comprendido entre 1982 y 1990, los niños, niñas y adolescentes desaparecidos “constituyen en el segundo grupo etario más afectado”, con una cifra de 321 menores víctimas. Para el período 1991 a 1995, 344 víctimas son niños, niñas y adolescentes entre los 0 y los 17 años (17,4%) y en el período 1996 a 2005, “la violencia contra los niños, niñas y adolescentes se recrudece en este periodo, registrándose la desaparición forzada de 1.847 niños, niñas y adolescentes entre los 0 y los 17 años. De ellos, 1.016 son adolescentes entre los 15 y los 17 años, 596 son niños y niñas entre los 6 y los 14 años, 122 pertenecen al rango etario de la primera infancia (0 a 5 años) y 113 son niños, niñas y adolescentes menores de 18 años sin edad especificada”.

Y en el último período, comprendido entre 2006 y 2015, si bien hay una reducción en el número de niños, niñas y adolescentes víctimas de desaparición forzada, el cual representa un tercio de la registrada en el periodo anterior, el número de víctimas sigue siendo el doble del registrado en los periodos entre 1982 y 1995, para un total de 592 niños, niñas y adolescentes entre los 0 y los 17 años (11,4 %).

En relación con el reclutamiento forzado y el secuestro, según indica el CNMH, “la forma en que los actores armados han obrado, así como el desconocimiento sobre el paradero y estado de la víctima han hecho que estas modalidades de violencia terminen configurando desapariciones forzadas”. Otro tanto sucede, de acuerdo con los estudios que ha realizado UNICEF, con el delito de sustracción de menores, mencionado expresamente en el Acuerdo Final y en las normas constitucionales y legales que lo incorporan en la legislación colombiana.

Agrega el CNMH que “en los casos del reclutamiento forzado también se provoca una ausencia prolongada en el tiempo, que tiene su asidero en la coerción que los actores armados ejercen sobre personas menores de edad, a quienes hacen parte de sus filas. La relación entre el reclutamiento forzado y la desaparición es comprendida aquí en dos sentidos: la asimilación de la ausencia de la víctima como desaparición, puesta en evidencia en los testimonios de sus familias; el asesinato o la muerte en combate de niños, niñas y adolescentes reclutados, cuyos cadáveres no han sido entregados a las familias”.

## 2. Interés superior del niño y prevalencia de derechos.

La Constitución colombiana y los principales instrumentos internacionales de derechos humanos - que hacen parte del bloque de constitucionalidad-, consagran la prevalencia de los derechos de las niñas, niños y adolescentes y el principio del “interés superior del niño”, que incluye a todas las personas menores de 18 años.

El Comité de Derechos del Niño ha señalado que el concepto del interés superior tiene una dimensión triple, como un derecho sustantivo; como un principio jurídico interpretativo fundamental; y como una norma de procedimiento.

En el mismo sentido, tal como lo ha señalado reiteradamente en su jurisprudencia la Corte Constitucional, los funcionarios administrativos o judiciales que conozcan de la situación de niños, niñas y adolescentes “están obligados, en primer lugar, a orientar todas sus actuaciones por un criterio guía de aplicación prioritaria en estos casos: el de la promoción del interés superior del menor, que está íntimamente relacionado con los de protección especial de la niñez y el carácter prevaleciente de los derechos fundamentales de los niños”.



La legislación colombiana, -Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006)-, recoge en el artículo 8 el interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes , y en el 9 establece el principio de la prevalencia de los derechos, al señalar que “En todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de éstos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona”. Y agrega que “En caso de conflicto entre dos o más disposiciones legales, administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente”.

### 3. Acompañamiento psicosocial a las niñas, niños y adolescentes

Adicionalmente, UNICEF debe enfatizar en la necesidad de atender la afectación física y mental por la intensidad y la prolongación del sufrimiento en el caso de las niñas, niños y adolescentes cuyos familiares han sido víctimas de desaparición.

Tal como lo ilustra el CNMH, el hecho de vivir además esta situación “en soledad y con nulas o precarias medidas de atención institucional, pueden superar la capacidad de afrontamiento de las personas y desencadenar enfermedades severas e incluso la muerte”.

El Informe refiere el caso de Belarmino, un niño de 9 años que debió afrontar la desaparición forzada de su hermano mayor Camilo Antonio Durango Moreno. Su madre declaró que, “después de la supuesta desaparición de su hermano (Camilo), Belarmino ‘se puso en una tristeza’ y constantemente pedía que su hermano regresara. La testigo expresó que al niño ‘se le veía en una tristeza horrible, (...) que en adelante era triste, triste’. El niño decía que ‘se [le había] present[ado] Camilo, que Camilo [le] tiraba un lazo y [le] decía que se tir[ara] que no le pasa[ba] nada’. La testigo llevó a su hijo menor a un médico, quien le dijo que ‘no tenía nada, que eso eran locuras de él’, [además de que] no hubo forma de llevarlo a un especialista. La testigo declaró que a los quince días de haberse dado estos acontecimientos con su hijo menor, lo encontraron colgado. Inmediatamente lo llevaron al hospital, pero ‘no había nada más que hacer (...)’<sup>9</sup>.

En el aparte sobre daños psíquicos y emocionales, el CNMH señala que “los daños causados por la desaparición resultan tan contundentes, además porque trascienden o afectan a varias generaciones y de esto dan fe las investigaciones realizadas con los hijos e hijas, nietos y nietas de personas desaparecidas en países como Argentina o Chile. La trascendencia de este daño se explica en parte por la enorme dificultad para contar a los más pequeños de manera precisa y asertiva lo ocurrido”. Y agrega que “la esperanza sobre el regreso de la persona impide hablar de muerte, por lo que en muchas ocasiones se ‘inventan historias’ que permitan justificar una ausencia que se considera puede ser temporal. Las historias contadas en ocasiones se contradicen frente a otras señales y evidencias y provocan una enorme confusión en hijos e hijas”.

En el marco del presente proyecto UNICEF proporcionará acompañamiento y asistencia técnica a la directora de la UBRD en relación con:

la elaboración de los términos de referencia para el proceso de contratación de la persona que desde la UBRD tenga a cargo la incorporación del enfoque de derechos de los niños, niñas y adolescentes y apoyo técnico a la persona contratada.

<sup>9</sup> Corte IDH, caso Pueblo Bello v. Colombia, Sentencia 31 de enero de 2016.

Las variables necesarias para la incorporación del enfoque de niñez y adolescencia en la identificación de necesidades del sistema de información que requiere la Unidad para poder cumplir con sus funciones.

La incorporación del enfoque de niñez y adolescencia en el diseño de herramientas y metodologías para el cumplimiento de las funciones de la UBPD.

La incorporación del enfoque de niñez y adolescencia en la elaboración del documento de análisis de las recomendaciones entregadas a la Mesa de Conversaciones de La Habana por parte de la Mesa de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas y la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

## **Papel de Otras organizaciones y Socios**

### **Consejería Presidencial para los Derechos Humanos**

El Gobierno Nacional, a través del Decreto 1649 de 2014, modificó la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia y transformó el Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en una Consejería Presidencial, con el propósito de fortalecer la articulación de las acciones de las diferentes entidades del Estado, en el respeto y promoción de los derechos humanos.

La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos trabaja, desde el Gobierno Nacional, en la elaboración y coordinación de las políticas públicas entorno a los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (DIH).

A través del Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH, creado mediante el Decreto 4100 del 2 de noviembre de 2011, la Consejería coordina e impulsa las acciones dirigidas a la promoción, protección y defensa de los derechos humanos, con las diferentes entidades gubernamentales que tienen competencia en la materia. El objetivo principal de esta Consejería Presidencial es el de mejorar los niveles de respeto, protección y garantía de los derechos humanos y la aplicación del DIH y contribuir a que el Estado en su conjunto desarrolle una política integral de promoción y respeto a los derechos humanos.

Las principales acciones de la Consejería Presidencial de Derechos Humanos y DIH se centran en velar por la garantía y goce efectivo de los derechos humanos de toda la población, la lucha contra la impunidad, la consolidación del Sistema Nacional de Derechos Humanos y DIH, la promoción de una cultura en derechos humanos y el fortalecimiento, tanto de las relaciones con las organizaciones de la sociedad civil, como de los vínculos de cooperación con los organismos internacionales.

A cargo de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos se encuentran la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos y DIH, la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la Prevención de Reclutamiento, Utilización y Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes y tiene el compromiso de impulsar el trabajo de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

La Consejería ha venido impulsando la articulación interinstitucional y una mayor fluidez en su comunicación con las organizaciones de la sociedad civil, en materia de política pública relacionada con los derechos de las personas dadas por desaparecidas y sus familiares. En este sentido, como dos ejemplos de su labor, lidera el proceso de articulación interinstitucional para las exhumaciones, identificaciones y entrega digna de cuerpos de las víctimas mortales de la masacre de Bojayá y, es socio articulador en el proyecto de "Fortalecimiento de las organizaciones sociales para contribuir

en la búsqueda, localización, identificación, entrega digna y medidas de satisfacción para las víctimas de desaparición forzada”.

En el marco del presente programa, la Consejería además de brindar asistencia técnica, podrá brindar apoyo para la articulación interinstitucional en implementación de la UBPD, en acuerdo con la dirección de esa entidad.

### **Planteamiento del problema**

Los desafíos que enfrenta la UBPD son múltiples y diversos. Estos abarcan diferentes dimensiones entre las que se encuentran: las dificultades asociadas a la configuración orgánica y funcional y de planta de la entidad y la necesidad de contribuir de manera urgente a los procesos que favorezcan la planificación de las labores de la Unidad especialmente en relación con la implementación de un enfoque territorial; así como el establecimiento de los mecanismos adecuados y efectivos que garanticen la participación efectiva las víctimas en el desarrollo del mandato de la UBPD.

Con relación al proceso de estructuración y funcionamiento operativo de la Unidad, se ha identificado la necesidad de dotar a su directora de herramientas técnicas y operativas que agilicen el alistamiento de la entidad para el cumplimiento oportuno de su mandato. Es preciso advertir, que los requisitos legales y constitucionales existentes en Colombia para la creación de entidades públicas suponen desafíos complejos –jurídicos, administrativos y presupuestales-. Dicho proceso demanda la participación y actuación coordinada de distintas entidades. El cumplimiento de todas y cada una de las etapas de creación, implica el cumplimiento de las condiciones sustantivas del marco jurídico en los términos previstos en las leyes y tiene implicaciones directas sobre el tiempo para la entrada en funcionamiento de la entidad. A estas circunstancias de coyuntura política del país se debe sumar que se encuentra pendiente el pronunciamiento de la Corte sobre el control constitucional del Decreto 589 de 2017, donde se espera tener seguridad jurídica sobre el alcance y contenido de las funciones otorgadas a la UBPD.

Por otra parte, la valiosa experiencia en materia de justicia transicional del país, especialmente, en la implementación de la política contenida en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, ha evidenciado que los retos intrínsecos para la creación de institucionalidad que atenderá la satisfacción de los derechos de las víctimas, debe asumir de forma estratégica y creativa mecanismos y procedimientos transitorios que le permitan avanzar rápidamente en la consolidación de las entidades y brindar una repuesta oportuna frente a las demandas de las víctimas, en este caso, relacionadas con la búsqueda, localización, identificación y entrega de las personas desaparecidas.

Además de las condiciones ordinarias descritas anteriormente, también debe destacarse la proximidad del proceso de elecciones presidenciales, que en términos de gestión de recursos públicos, implica la suspensión temporal de la contratación de personal en el Rama del Poder Ejecutivo durante los 4 meses previos a la realización de las contiendas electorales, es decir, que las restricciones aplican desde el 27 de enero de 2011.

Bajo este contexto, se está desarrollando el proceso de creación, alistamiento y puesta en marcha de la UBPD. La desaparición de personas genera un profundo sufrimiento en los familiares de las víctimas que tiene un impacto continuado en el tiempo, y que solo cesa, cuando se materializan el derecho a la verdad sobre el paradero de las víctimas y de ser posible, se logra la entrega de sus cuerpos esqueléticos. La Unidad tiene un gran potencial para encarar las necesidades y expectativas de los familiares de desaparición. La UBPD prevista en el Acuerdo y que ha sido

implementada normativamente, constituye una oportunidad histórica para encarar el pasado de violaciones y brindar respuestas integrales a las víctimas.

Por lo anterior, el programa pretende responder a las necesidades inmediatas de alistamiento y atender sin dilación el proceso de estructuración de la entidad, como una alternativa para superar el impacto de las formalidades legales y el proceso de elecciones.

Otra de las dificultades identificadas, parte de reconocer que las dinámicas propias del conflicto armado han impactado de manera diferencial y desproporcionada a grupos de especial protección como las mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, miembros de la población LGBT, comunidades afrocolombianas y grupos indígenas.

El Centro Nacional de Memoria Histórica en su más reciente informe sobre desaparición forzada en Colombia señaló que, de la totalidad de víctimas documentadas, 874 pertenecían a pueblos étnicos<sup>10</sup>. Sin perjuicio del sub-registro generado por el temor de las víctimas a las represalias derivadas de la interposición de denuncias, las barreras de acceso para acudir a las autoridades estatales, la ubicación de los territorios colectivos, entre otras, dicha cifra evidencia la magnitud y la gravedad del fenómeno de la desaparición forzada de personas de la cual han sido víctimas los pueblos y comunidades étnicas en el país.

La desaparición de personas en el contexto del conflicto armado ha afectado de manera diferencial y desproporcionada a los pueblos étnicos del país. Las consecuencias de este fenómeno no sólo se restringen a los familiares de las víctimas, sino que tiene repercusiones en el ámbito colectivo que afectan a los pueblos en su conjunto. Dichas afectaciones alteran el equilibrio y la armonía espiritual en sus territorios, más aún si se considera que un significativo número de pueblos étnicos en el país se encuentran en grave riesgo de extinción física y cultural, como la ha reconocido la Corte Constitucional<sup>11</sup>. Al respecto, el Centro Nacional de Memoria Histórica ha señalado que:

“La desaparición forzada de personas que hacen parte de las comunidades, particularmente de aquellas que ocupan lugares de autoridad, sabiduría o guía, socava las prácticas de transmisión generacional, costumbres y ritos en que su presencia es determinante. Por ende, el impacto que produce su ausencia es experimentado por el sujeto colectivo como tal, incluyendo las generaciones futuras, expuestas a la pérdida del acervo de conocimiento que proveen quienes fueron desaparecidos. En este sentido, la desaparición forzada atenta contra el entorno sociocultural y las prácticas de las comunidades y pueblos, íntimamente relacionadas con su pervivencia cultural, de modo que no afecta únicamente a las víctimas directas y sus parientes, sino a pueblos y comunidades enteras.”<sup>12</sup>

La cosmovisión de los pueblos y comunidades indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales y los ROM, requiere que se implementen escenarios de interlocución y reflexión que permitan, a través de un diálogo intercultural, conocer las consecuencias y los impactos diferenciales (individuales y colectivos) generados por la desaparición de sus integrantes en el contexto del conflicto armado. Así mismo para comprender sus necesidades y expectativas frente a la búsqueda, la identificación, y la disposición final de los restos de sus familiares. Los

<sup>10</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica. Informe “Hasta encontrarlos: el drama de la desaparición forzada en Colombia.” 2016. Página 84. Disponible en: <http://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2016/hasta-encontrarlos/hasta-encontrarlos-drama-de-la-desaparicion-forzada-en-colombia.pdf>

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Autos 004 y 005 de 2009.

<sup>12</sup> Op. Cit. Centro Nacional de Memoria Histórica. Páginas 302-303

grupos étnicos tienen visiones distintas sobre el mundo y sobre su relación con el territorio, es decir, que no tienen una mirada única y homogénea sobre la desaparición y sus consecuencias. El carácter reparador y la satisfacción de sus derechos suponen la caracterización de las afectaciones y la construcción conjunta de las posibles rutas de intervención frente al mandato de la Unidad.

En la actualidad, entidades como la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas cuentan con protocolos diferenciales y análisis de abordajes particulares para efectos de la atención, asistencia y la reparación integral, como objetivos propios de la Ley 1448 de 2011; no obstante, la búsqueda de los desaparecidos debe partir de nuevas definiciones que tomen en cuenta tales lecciones aprendidas, pero también especificidades que deberá asumir la UBPD como es el caso de la concepción cultural de la desaparición y la manera como cada grupo poblacional considera que debe ser abordada la búsqueda, no solo por los impactos negativos diferenciales en cada uno de ellos y sus individuos, sino por sus costumbres y prácticas tradicionales, tradiciones culturales y creencias religiosas.

De igual forma, una situación problemática que demanda importantes esfuerzos en la implementación de la UBPD, es el constante reparo de las organizaciones de víctimas, especializadas y de derechos humanos, con mayor énfasis en aquellas que han trabajado históricamente en la lucha contra la desaparición forzada, frente a su escasa participación en los espacios institucionales de formulación, implementación y seguimiento a política pública, en asuntos que les impactan o interesan de manera particular.

En la actualidad, los familiares de las personas dadas por desaparecidas encuentran restricciones en su participación en los procesos de búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna. En contraste, el carácter humanitario y extrajudicial de la Unidad, posibilita nuevos escenarios de participación y relacionamiento con las víctimas que deben ser abordados con mayor flexibilidad y en concordancia con las expectativas de los familiares de las víctimas.

Si bien las entidades con competencia en la búsqueda de personas desaparecidas han puesto en marcha el Protocolo Interinstitucional para la Entrega Digna de Cuerpos de personas desaparecidas y otros procedimientos que apuntan de forma directa o indirecta a garantizar la participación de los familiares en diferentes procesos, las organizaciones sociales y familiares de desaparecidos han puesto de presente la necesidad de incorporar su participación en mayor grado y en las diferentes etapas de los procesos de búsqueda localización, identificación y entrega digna. Un ejemplo de lo anterior son las recomendaciones remitidas a la mesa de negociaciones de La Habana por parte de las organizaciones congregadas en la Mesa de Trabajo sobre Desaparición Forzada de la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos y la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, dentro de las que se resalta la importancia de tal participación.

En ese sentido, un reto sustancial de la UBPD será garantizar que tal participación se materialice asumiendo el complejo reto de determinar los protocolos necesarios en atención a los criterios diferenciales que sean pertinentes de acuerdo a los sentidos, significados y consecuencias particulares de la desaparición de personas.

La búsqueda de los desaparecidos es una prioridad para el Gobierno Nacional, los familiares de las víctimas y los organismos internacionales, quienes deben trabajar de forma conjunta para garantizar el desarrollo de acciones concretas que aporten a la construcción de paz. En consecuencia, el programa pretender abordar de manera integral estas problemáticas, e impulsar decididamente el funcionamiento de la Unidad como una manifestación del compromiso del Estado y

la comunidad internacional para la restauración plena de los derechos de las víctimas y de este modo, contribuir a la construcción de una paz estable y duradera.

### **Justificación:**

En el caso colombiano, el fenómeno de las personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto ha tenido un serio impacto para el disfrute de los derechos humanos esenciales, como la vida, la personalidad jurídica, y la integridad personal. El alarmante número de víctimas, las dificultades para la caracterización del fenómeno, los daños individuales y colectivos generados, el profundo sufrimiento continuado sobre los familiares de las víctimas, evidenciaron la urgente necesidad de adoptar medidas urgentes para el abordaje del mismo a través de una categoría omnicomprendensiva sobre la desaparición de personas, que incluye, aquellas víctimas de esta grave violación, como las que desaparecieron por factores asociadas a las dinámicas que implantó el conflicto armado como el secuestro, el reclutamiento forzado, las muertes en combate u otros hechos de naturaleza semejante.

Desde una perspectiva general, los organismos internacionales han definido la desaparición forzada como la privación de la libertad de una o varias personas mediante cualquier forma (aprehensión, detención o secuestro), seguida de su ocultamiento o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de dar cualquier información sobre la suerte o el paradero de esa persona, privándola así de los recursos y las garantías legales<sup>13</sup>. A menudo, la desaparición forzada está acompañada de torturas o violencia sexual y en muy pocas oportunidades las víctimas logran ser rescatadas con vida. Se trata de un crimen continuado en el tiempo, que sólo cesa una vez se establece con certeza el paradero de la víctima viva o muerta<sup>14</sup>.

Estas definiciones han sido logradas por el movimiento de familiares de personas desaparecidas a nivel global, quienes desde diferentes aspectos políticos, sociales y culturales han realizado acciones públicas basadas en el testimonio y la imagen fotográfica del ausente, creando así una forma de representación de la figura del detenido desaparecido<sup>15</sup>. Un mecanismo de "Memoire" en el antiguo sentido del término que designa una presencia en la pluralidad de tiempos y no se limita al pasado<sup>16</sup>. "Es una lucha contra el olvido" manifiestan de forma reiterada los familiares de desaparecidos de diferentes lugares del mundo.

En ese sentido, es importante reiterar que el objeto de la UBPD abarca tanto a las personas que fueron objeto de este crimen, como a las que desaparecieron como consecuencia de las circunstancias asociadas al conflicto, en ambos casos, la ruptura y las consecuencias en la integridad físicas y psicológicas y en el proyecto de vida de los familiares de las personas desaparecidas se perpetúan hasta el conocimiento del paradero de sus familiares.

En efecto, las partes en la mesa de negociación de la Habana reconocieron la magnitud y el impacto del fenómeno y acordaron la realización de medidas urgentes y la creación de la Unidad como un componente extrajudicial y humanitario del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. En el marco de la implementación del punto de víctimas, se aprobaron reformas constitucionales y legales para crear y organizar la UBPD.

---

<sup>13</sup> Albaladejo, 2009:12

<sup>14</sup> Grupo de trabajo Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas, 2012

<sup>15</sup> Gatti, 2011

<sup>16</sup> De Certeau, 2000: 92

Sin lugar a dudas, la incorporación en el marco jurídico del Sistema Integral constituye un avance fundamental y necesario para el cumplimiento de los fines previstos en el punto 5 del Acuerdo Final. No obstante, la legitimidad, la sostenibilidad y la consolidación de la paz estable y duradera suponen la implementación inmediata de todos sus componentes y medidas.

Como se ha mencionado en párrafos precedentes, se advierten dos aspectos fundamentales que requieren una respuesta integral e inmediata: el primero referido al clamor de las víctimas para continuar impulsando acciones tendientes a la búsqueda, localización, identificación y entrega digna que han sido llevadas a cabo con ocasión de las medidas inmediatas humanitarias para el restablecimiento pleno de sus derechos y cesar la incertidumbre de la desaparición; y, el segundo relacionado con el complejo proceso de creación de una entidad pública en el marco de las restricciones derivadas del próximo proceso electoral. El presente programa busca responder las necesidades y urgencias inmediatas para iniciar las labores que permitan el alistamiento y facilite el desarrollo de las actividades de la UBPD. Este esfuerzo envía un mensaje contundente para fortalecer la credibilidad y la legitimidad del Acuerdo de Paz como una solución duradera frente a la confrontación armada de más de 50 años que permitan el amparo efectivo de los derechos humanos conculcados y la participación efectiva de las víctimas en los procedimientos y los órganos de gobierno de la Unidad, con un adecuado enfoque diferencial y territorial.

Pese a los importantes esfuerzos jurídicos, políticos y administrativos que han sido impulsados por el Estado en materia de búsqueda de personas dadas por desaparecidas que se han expresado en la implementación de medidas y mecanismos administrativos y judiciales, aún persisten desafíos que demandan la adopción de otras rutas y modelos como la UBPD que promuevan otro tipo de intervención para el abordaje de la desaparición. De allí, se evidencia la urgencia de encarar de manera seria el fenómeno de la desaparición a través de la puesta en marcha de este componente extrajudicial del Sistema Integral.

### **Sostenibilidad de los resultados:**

El presente programa apunta de manera estratégica a la implementación adecuada y oportuna de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, mediante el emprendimiento de acciones que faciliten su alistamiento, lo que se enmarca en un enfoque de complementariedad con las acciones estatales posteriores sustentadas en la norma y en la provisión presupuestal y de personal necesarias para su funcionamiento.

## **2. Lógica de intervención**

La intervención está enmarcada por el trabajo articulado y coordinado entre las diferentes entidades gubernamentales y estatales como la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, el Ministerio de Justicia, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en conjunto con organismos de cooperación internacional como ONU Derechos Humanos y el PNUD, para la creación y alistamiento de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecida. Todo este trabajo ha contado con la participación de la directora de la Unidad, quien ha venido jugando un rol determinante para generar los ajustes necesarios al proyecto sobre la base de las necesidades y prioridades identificadas por la dirección.

Estas entidades, instituciones y organizaciones serán las responsables del presente programa “Contribuir al proceso de creación y alistamiento adecuado y oportuno de la UBPD en relación con la búsqueda, localización, identificación y entrega digna de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto, mediante el desarrollo de acciones que apuntan a:

El desarrollo de dos fases que constan de: i) ajuste a la propuesta de diseño, estructuración y creación de la UBPD; y, ii) proceso de alistamiento de la UBPD para el desarrollo de sus funciones. El conjunto de estas fases permitirá que la nueva entidad pueda emprender su labor con un mapa de prioridades que permita construir rápidamente la ruta de acción de la entidad, y garantizar la participación efectiva de los familiares y organizaciones una vez empieza a funcionar.

La primera fase comprende:

La contratación de un equipo inicial con el cual se realizarán las siguientes actividades:

Utilizando como insumos la consultoría previa realizada por la OIM para el Ministerio de Justicia y el Derecho, i) definir la estructura de la UBPD que responda a los enfoques territorial, participativo, género y diferencial mencionados en el marco legal, ii) definir los cargos y las funciones propias de esta estructura así como sus unidades y/o grupos itinerantes, iii) definir los recursos físicos, financieros y tecnológicos necesarios, iv) definir el marco de las relaciones con las víctimas en cada etapa del proceso (búsqueda, localización y recuperación, identificación y entrega digna), v) definir el marco de las relaciones interinstitucionales, y vi) definir los macroprocesos y procesos.

Para el desarrollo de esta labor se requiere contar además de la directora, con un equipo inicial de expertas o expertos en, al menos, las siguientes disciplinas: derecho, economía, ingeniería industrial, forense con experiencia en búsqueda de personas desaparecidas, comunicación social y trabajo social o psicología. Se estima que la duración de esta fase sea de cuatro meses, dado que hay un trabajo previo y se advierte la necesidad de introducir algunos ajustes a la estructura propuesta de manera que atienda el carácter y enfoques asignados a la institución en la norma legal que le dio origen. Asimismo, se requiere dotar a este equipo de trabajo de las condiciones físicas y tecnológicas necesarias para su operación.

La segunda fase comprende:

La contratación de un equipo base de la UBPD con quienes se desarrollarían las siguientes actividades:

i) Con el apoyo de una consultoría, la elaboración de un mapeo o línea de base que permita identificar las áreas o materias sobre las cuales la UBPD cumplirá su función de establecer el Universo de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado<sup>17</sup> (identificar y caracterizar las fuentes de información relevantes para el desarrollo de las funciones de la UBPD).

ii) Con base en los resultados de la consultoría anterior, es importante contar con una consultoría adicional que identifique las necesidades del sistema de información de la Unidad.

iii) Desarrollar una consultoría que evalúe la capacidad del Estado para responder en materia de identificación de personas desaparecidas para determinar si se requiere fortalecer la capacidad institucional del Estado o buscar ayuda internacional a fin de lograr que este tema no se convierta en un cuello de botella que obstaculice o impida la satisfacción de los derechos de las víctimas. Esto, con el propósito de establecer la manera como la UBPD puede fortalecer y agilizar los procesos de

---

<sup>17</sup> Decreto Legislativo 589 de 2017, art. 5.1



identificación de los cuerpos esqueletizados recuperados y que se llegaran a recuperar en desarrollo de las funciones otorgadas, dada la especialidad de la materia y la relevancia notoria de la necesidad de la identificación, es importante contratar

iv) Elaborar modelos de protocolos de colaboración, acceso e intercambio de información, cooperación, articulación y coordinación con otras entidades del Estado y, en particular con las pertenecientes al SIVJNR. Modelos de protocolos que también estarán orientados a las relaciones de coordinación y/o alianza con organizaciones nacionales e internacionales.

v) Establecer el marco de referencia sobre el cual se definirán los criterios y fundamentos de la participación de las víctimas. Para esto el equipo llevará a cabo las siguientes actividades:

1. Analizar las recomendaciones de familiares de víctimas y de la sociedad civil entregadas a la mesa de negociación para su participación.
2. Diseñar la estrategia de relacionamiento con entidades (públicas y privadas) y organizaciones de familiares de víctimas de personas dadas por desaparecidas.
3. Diseñar el modelo de actuación y operatividad de la UBPD que permita el desarrollo del enfoque territorial, así como la inclusión de los enfoques diferenciales (género, étnico, niñas, niños, etc.), en la planificación y ejecución de las labores de búsqueda, localización y recuperación, identificación y entrega digna de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.

### **3. Planes de trabajo y presupuestos**

Ver Anexo 2 "Plan de trabajo y presupuesto del programa".

### **4. Enfoques transversales**

#### **Enfoque de Derechos Humanos**

El enfoque de derechos humanos es central al diseño y desarrollo de los objetivos, resultados y actividades propuestas. Esto implica que las acciones definidas en la lógica de intervención, se encuentran mediadas por un análisis del contexto de las regiones y de la situación de garantía de derechos de la población sujeto del proyecto, es decir de las personas dadas por desaparecidas. El enfoque de derechos implica un relacionamiento directo con las víctimas y se sustenta en las siguientes consideraciones:

- Centralidad en las víctimas: Las acciones planteadas tienen como foco el diseño, implementación y seguimiento a los derechos de personas dadas por desaparecidas, y buscan materializar una atención integral a las víctimas con el fin de responder a la exigibilidad de sus derechos, especialmente con el derecho a saber qué pasó con sus seres queridos y a encontrarlos.
- Participación: el proyecto busca garantizar que las víctimas de desaparición forzada participen activamente en el desarrollo de las acciones planteadas. A través de la generación de espacios de intercambio y de diálogo que permitan conocer sus expectativas y aspiraciones sobre la UBPD, pues este programa no asume a las víctimas como actores pasivos que solo aportan información, sino como agentes fundamentales para la consecución

de los objetivos y resultados propuestos, convirtiéndose así también en generadores de cambio.

### **Enfoque Étnico:**

Este Programa busca incorporar en el diseño del desarrollo de las actividades y funciones otorgadas a la UBPD las expectativas, entendimiento y experiencias de los pueblos y comunidades indígenas y afros en relación con la desaparición de las personas de su comunidad, así como las costumbres y prácticas que deben ser tomadas en cuenta en la búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna de las personas. Asimismo, el presente programa pretender dar respuesta integral a las necesidades particulares de los pueblos y comunidades étnicas a partir de su reconocimiento como sujetos colectivos de derechos y a la protección de sus identidades. De igual manera se buscará brindar atención entendiendo las particularidades y afectaciones diferenciales que sufren los pueblos indígenas y afro en cuanto a la desaparición.

### **Enfoque de niños, niñas y adolescentes ("NNA"):**

Además de lo expuesto en atrás sobre el rol de la UNICEF en este Proyecto, este enfoque, con su apoyo, buscará que las afectaciones diferenciales por el fenómeno de la desaparición a niños, niñas y adolescentes sean plenamente reconocidas en las acciones, donde haya lugar. Dicho enfoque permitirá observar las afectaciones particulares a este sector poblacional, para así brindar una atención adecuada.

### **Enfoque Medioambiental**

La aplicación del enfoque ambiental en esta iniciativa, estará muy relacionado con el despliegue territorial, así como la aplicación de buenas prácticas para la gestión de residuos y el uso de energía al interior de la Unidad. En este sentido se tendrán en cuenta aspectos como:

- i) Que las actividades que se realicen no promuevan la emisión de gases de efecto invernadero. Esto aplica especialmente en la programación de los espacios para la elección de los representantes de la sociedad civil al consejo asesor, así como las mesas de diálogo con las víctimas y poblaciones diferenciales víctimas.
- ii) Implementar un plan de manejo de residuos y en general un plan de buenas prácticas medio ambientales al interior de la UBPD que será habilitada para el cumplimiento de las funciones del equipo técnico de la Unidad. Esto incluye campañas de selección de residuos para contribuir con el reciclaje y campañas para el manejo de archivos digitales evitando el uso de papel para impresión.
- iii) Evaluar en todo momento si los resultados del proyecto pueden cambiar bajo condiciones climáticas adversas.

El presente programa plantea acciones que generan un mínimo impacto en el medio ambiente. Las publicaciones planteadas se desarrollarán teniendo en cuenta usos sostenibles de impresión y producción.

### **Enfoque de Género**

En el diseño del presente programa se reconoce que la gran mayoría de las personas que buscan a sus seres queridos y que han promovido la organización de los familiares para el mismo propósito han sido mujeres. Esta constatación indica que en las mujeres y su capacidad de resiliencia son

experiencias y conocimientos importantes en la construcción de las estrategias de relacionamiento con las víctimas que tendrá la UBPD, así como en la forma en que se diseñará la participación de las mismas en las diferentes fases del mandato de la Unidad.

Igualmente, se tuvieron en cuenta las afectaciones diferenciales sufridas por las mujeres en el marco del conflicto armado y la violencia sociopolítica. Afectaciones que se han derivado de las formas en que el conflicto armado impactó sus vidas al llevarse a sus hijos, esposos, nietos, hermanos, padres principalmente. En este sentido, lo evaluado por la Corte Constitucional, entre otros, en el Auto 092 de 2008, resulta relevante para comprender los escenarios de intimidación, exclusión, discriminación y violencia que expusieron a riesgos variados a las mujeres por defender a sus hijos de distintos peligros, entre ellos, el reclutamiento y la misma desaparición. Las afectaciones trastocaron sus proyectos de vida y su libertad, al mantenerlas atadas y detenidas en el recuerdo y la expectativa permanente del reencuentro.

La incorporación del enfoque de género en este proyecto no se limita solamente a conocer el impacto diferenciado en cabeza de las mujeres, sino que parte del análisis de los estándares internacionales de derechos humanos vinculados con la igualdad de género y los derechos de las mujeres, en particular, en los aspectos relativos a la violencia ejercida contra ellas dentro del marco del conflicto armado.

Merece especial atención para el análisis de género desde la construcción del derecho a la verdad y frente a la desaparición, el papel de las organizaciones de mujeres, cuyos aportes y cuya lucha han sido esenciales para la búsqueda de las personas dadas por desaparecidas y en el relato completo de las circunstancias de modo, tiempo y lugar frente a los hechos victimizantes.

Las mujeres, deben ser objeto de intervenciones diferenciadas en el marco de este proyecto, desde el punto de vista del mandato de la UBPD y en concreto del proceso de alistamiento para su funcionamiento que cubrirá este Programa, será muy importante que cada una de las formas en que desarrolle sus funciones tenga en cuenta, incorpore y responda a las particularidades de las necesidades y características específicas de las mujeres frente a su experiencia en relación con la desaparición de sus seres queridos.

**Marcador de Género del proyecto:**

0 ☐      2 ☐      2ª ☒      2b ☐

Se estima una inversión directa en acciones de discriminación positiva en favor de las mujeres equivalente a USD\$ 441.151. En este sentido,

Se ha establecido como meta indicativa promover el cumplimiento de cuotas de género (50%) en la conformación del equipo técnico de la UBPD, al igual que en la estrategia de participación. Por último, está prevista la aplicación de encuestas para medir el grado de satisfacción de los beneficiarios con respecto al desarrollo de los espacios de participación, en la cual el enfoque de género será una de las dimensiones a evaluar.

## 5.2 Medio ambiente

### Integración de los principios generales para fortalecer la sostenibilidad social y ambiental

#### Integración de los principios generales para fortalecer la sostenibilidad social y ambiental

**PREGUNTA 1: ¿Cómo integra el proyecto los principios globales de manera tal de fortalecer la sostenibilidad ambiental?**

Teniendo en cuenta la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el programa se alinea con el objetivo número 13 "Acción por el clima" que pretende contribuir a la reducción de gases de efecto invernadero y a mitigar los daños producidos por el calentamiento global. De esta manera, algunas acciones del proyecto (por ejemplo, el despliegue de personal y la realización de jornadas de documentación, de sensibilización y de visibilización del delito de desaparición forzada en los territorios priorizados), pretenden recoger buenas prácticas para el cuidado del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

**PREGUNTA 2:**

**¿Cuáles son los posibles riesgos ambientales?**

5 *Nota:* Describa brevemente los posibles riesgos ambientales identificados en el Adjunto 1 – Lista de verificación del diagnóstico de riesgos (sobre la base de las respuestas afirmativas (Sf)).

**PREGUNTA 3: ¿Cuál es el nivel de importancia de los posibles riesgos ambientales?**

*Nota:* Responda las preguntas 4 y 5 a continuación antes de pasar a la pregunta 5

**PREGUNTA 6: ¿Qué medidas de evaluación y gestión social y ambiental se han tomado y/o se requieren para abordar los posibles riesgos (para riesgos de importancia moderada a alta)?**

Descripción del riesgo	Impacto y probabilidad (1-5)	Importancia (baja, moderada, alta)	Comentarios	Descripción de las medidas de evaluación y gestión según se reflejan en el diseño del proyecto. Si se requiere una ESIA o SESA, tome en cuenta que deben considerar todos los posibles impactos y riesgos.
Manejo inadecuado de residuos y malas prácticas ambientales en los espacios de elección y mesas de diálogo e intercambio de información	I: 1 P: 1	Baja	La realización de este tipo de jornadas En las diferentes regiones implica un riesgo (muy bajo) en términos del uso de recursos para su funcionamiento.	Implementar un plan de manejo de residuos y en general un plan de buenas prácticas medio ambientales al interior de la UBPD. Esto incluye campañas de selección de residuos para contribuir con el reciclaje y campañas para el manejo de archivos digitales evitando el uso de

				papel para impresión.
	<b>PREGUNTA4: ¿Cuál es la categorización general del riesgo del proyecto?</b>			
	Marque el recuadro correspondiente a continuación.			<b>Comentarios</b>
	Riesgo bajo		<b>X</b>	En términos generales el nivel de riesgo para el medio ambiente es muy bajo.
	Riesgo moderado		<input type="checkbox"/>	
	Riesgo alto		<input type="checkbox"/>	
	<b>PREGUNTA 5: Sobre la base de los riesgos identificados y su categorización, ¿cuáles son los requisitos relevantes de los ES?</b>			
	Marque todos los que aplican.			<b>Comentarios</b>
	1. Conservación de la biodiversidad y gestión de los recursos naturales		<input type="checkbox"/>	
	2. Mitigación y adaptación al cambio climático		<input type="checkbox"/>	
	3. Seguridad y salud de la comunidad y condiciones laborales		<input type="checkbox"/>	
	4. Patrimonio cultural		<input type="checkbox"/>	
	5. Desplazamiento y reasentamiento		<input type="checkbox"/>	
	6. Pueblos indígenas		<input type="checkbox"/>	
	7. Prevención de la contaminación y uso eficiente de los recursos		<b>X</b>	La aplicación del enfoque de sostenibilidad ambiental en esta iniciativa, estará muy relacionado con la realización de los espacios de elección y mesas de diálogos, así como la aplicación de buenas prácticas para la gestión de residuos y el uso de energía al interior de la Unidad.

### Verificación Riesgos Ambientales.

Lista de verificación de los posibles riesgos ambientales	
Principio: Sostenibilidad ambiental: Las preguntas referidas al diagnóstico de los riesgos ambientales se incluyen en las preguntas relacionadas con el estándar específico a continuación.	Respuesta (Sí/No)
<b>Estándar 1: Conservación de la biodiversidad y gestión sostenible de los recursos naturales</b>	
1.1 ¿Podría el proyecto afectar adversamente los hábitats (por ejemplo, hábitats modificados, naturales y críticos) y/o en los ecosistemas o los servicios que estos prestan?	No

<i>Por ejemplo, a través de la pérdida, la conversión, la degradación o la fragmentación de los hábitats y los cambios hidrológicos.</i>	
1.2 ¿Se encuentran algunas de las actividades propuestas para el proyecto dentro de hábitats críticos y/o zonas ambientalmente sensibles o sus alrededores, incluidas áreas protegidas legalmente (por ejemplo, reservas naturales, parques nacionales), zonas cuya protección ha sido propuesta o áreas reconocidas como tal por fuentes validadas y/o pueblos indígenas o comunidades locales?	No
1.3 ¿Involucra el proyecto cambios en el uso del suelo y los recursos que podrían afectar adversamente los hábitats, los ecosistemas y/o los medios de sustento? (Nota: Si se deben aplicar restricciones y/o limitaciones de acceso a las tierras, vea el Estándar 5).	No
1.4 ¿Las actividades del proyecto plantean riesgos para especies en peligro de extinción?	No
1.5 ¿El proyecto plantea el riesgo de introducción de especies exóticas invasivas?	No
1.6 ¿Involucra el proyecto la cosecha de bosques naturales, desarrollo de plantaciones o reforestación?	No
1.7 ¿Involucra el proyecto la producción y/o cosecha de poblaciones de peces u otras especies acuáticas?	No
1.8 ¿Involucra el proyecto la extracción, el desvío o la acumulación significativa de aguas superficiales o subterráneas? <i>Por ejemplo, construcción de represas, embalses, desarrollo de cuencas fluviales, extracción de aguas subterráneas.</i>	No
1.9 ¿Involucra el proyecto el uso de recurso genéticos (es decir, recolección y/o cosecha, desarrollo comercial)?	No
1.10 ¿Plantea el proyecto preocupaciones ambientales transfronterizas o mundiales potencialmente adversas?	No
1.11 ¿Redundará el proyecto en actividades de desarrollo secundarias o relevantes que podrían desembocar en efectos sociales y ambientales adversos, o generará impactos acumulativos con otras actividades actuales o que se están planificando en la zona? <i>Por ejemplo, un camino nuevo a través de zonas forestadas producirá impactos sociales y ambientales adversos directos (entre otros, tala forestal, movimientos de tierra, posible reubicación de habitantes). El camino nuevo también puede facilitar la usurpación de terrenos de parte de colonos ilegales o propiciar la instalación de recintos comerciales no planificados a lo largo de la ruta, incluso en zonas potencialmente sensibles. Se trata de impactos indirectos, secundarios o inducidos que se deben considerar. Además, si se planifican actividades similares en la misma área forestada, deben considerarse los impactos acumulativos de múltiples actividades (incluso si no forman parte del mismo proyecto).</i>	No
<b>Estándar 2: Mitigación y adaptación al cambio climático</b>	
2.1 ¿El proyecto que se propone producirá emisiones considerables <sup>[1]</sup> de gases de efecto invernadero o agravará el cambio climático?	No
2.2 ¿Los posibles resultados del proyecto serán sensibles o vulnerables a posibles impactos del cambio climático?	No
2.3 ¿Es probable que el proyecto que se propone aumente directa o indirectamente la vulnerabilidad social y ambiental al cambio climático ahora o en el futuro (conocidas también como prácticas inadaptadas)? <i>Por ejemplo, los cambios en la planificación del uso del suelo pueden estimular la urbanización ulterior de terrenos inundables, posiblemente aumentando la vulnerabilidad de la población al cambio climático, especialmente a las inundaciones</i>	No
<b>Estándar 6: Pueblos indígenas</b>	
6.1 ¿Hay pueblos indígenas en el área del proyecto (incluida el área de influencia del proyecto)?	No

6.2	¿Existe la probabilidad de que el proyecto o partes de él se ubiquen en tierras y territorios reivindicados por pueblos indígenas?	No
6.3	¿Podría el proyecto que se propone afectar los derechos, las tierras y los territorios de pueblos indígenas (independientemente de si dichos pueblos tienen títulos de propiedad legales sobre dichos terrenos)?	No
6.4	¿Han faltado consultas culturalmente apropiadas destinadas a conseguir el consentimiento previo, libre e informado sobre temas que podrían afectar los derechos e intereses, las tierras, los recursos, los territorios y los medios de subsistencia tradicionales de los pueblos indígenas involucrados?	No
6.4	¿Implica el proyecto que se propone el uso y/o el desarrollo comercial de recursos naturales en tierras y territorios reivindicados por pueblos indígenas?	No
6.5	¿Existe la posibilidad de que se produzcan desalojos forzados o el desplazamiento económico o físico total o parcial de pueblos indígenas, incluido a través de restricciones de acceso a tierras, territorios y recursos?	No
6.6	¿Afectará el proyecto negativamente las prioridades de desarrollo de los pueblos indígenas, tal y como ellos las definen?	No
6.7	¿Podría el proyecto afectar las formas de vida tradicionales y la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas?	No
6.8	¿Podría el proyecto afectar el patrimonio cultural de los pueblos indígenas, incluido a través de la comercialización o uso de sus conocimientos y prácticas tradicionales?	No
<b>Estándar 7: Prevención de la contaminación y uso eficiente de los recursos</b>		
7.1	¿Podría el proyecto redundar en la emisión de contaminantes al medioambiente debido a circunstancias rutinarias y no rutinarias, con el potencial de causar impactos adversos locales, regionales y/o transfronterizos?	No
7.2	¿Podría el proyecto que se propone redundar en la generación de desechos (tanto peligrosos como no peligrosos)?	No
7.3	¿Podría el proyecto que se propone involucrar la fabricación, comercialización, liberación y/o uso de productos químicos y/o materiales peligrosos? ¿Propone el proyecto el uso de productos o materiales químicos prohibidos internacionalmente o sujetos a procesos de eliminación gradual? <i>Por ejemplo, DDT, PCB y otros productos químicos que están incluidos en convenios internacionales como el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes y o el Protocolo de Montreal.</i>	No
7.4	¿Involucra el proyecto que se propone la aplicación de pesticidas que pueden tener efectos negativos sobre el medioambiente o la salud humana?	No
7.5	¿Incluye el proyecto actividades que requieran el consumo de cantidades considerables de materias primas, energía y/o agua?	Si

El PNUD será el encargado de asegurar que los enfoques de medio ambiente y género sean implementados en el marco del proyecto.

## 6. Disposiciones para la gestión y la coordinación

**Comité de Dirección:** estará conformado por la Dirección de la UBPD, el delegado del PNUD, el delegado de ONUDDHH y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. Será el órgano encargado de dar orientación estratégica y tendrá facultades para la toma de decisiones relevantes para la ejecución del programa, siempre bajo los lineamientos de la Dirección de la UBPD. Se reunirá de manera bimensual o cuando se estime necesario.

**Comité de Gestión:** estará conformado por los mismos socios del programa y las Agencias ONU participantes. Se reunirá de manera mensual o cuando se estime necesario. Será el órgano encargado de la efectiva ejecución del programa.

**Equipo de trabajo:** será un equipo técnico y administrativo conjunto conformado por funcionarios de los socios del programa, quienes trabajaran de manera articulada y coordinada.

El programa estará coordinado y articulado de manera permanente por el gobierno colombiano a través de Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas quien, además, buscará la coordinación con las diferentes instituciones competentes, organizaciones de la sociedad civil y cooperantes que ejecuten iniciativas similares o complementarias en temas relacionados con las personas dadas por desaparecidas.

## **7. Seguimiento, evaluación y presentación de informes**

Para garantizar un adecuado seguimiento de las acciones apoyadas por el proyecto y su contribución con los objetivos de corto y mediano plazo, se propone un sistema de monitoreo con un enfoque de gestión basada en resultados que permita establecer de manera periódica los principales productos (outputs), resultados (outcomes) e impactos tempranos de las acciones desarrolladas. A partir del marco de resultados propuesto y la batería de indicadores correspondiente, serán desarrolladas herramientas de recolección de información cuantitativa para consolidar un sistema de información que facilite entre otros procesos la toma de decisiones y el reporte de resultados.

Paralelamente al levantamiento de información cuantitativa, se propone el desarrollo de grupos focales para el levantamiento de información cualitativa, así como la aplicación de una encuesta CAP a una muestra panel representativo de los beneficiarios directos del proyecto permitiendo así determinar sus percepciones sobre la efectividad de las medidas implementadas por el proyecto.

La información recolectada será analizada y presentada a partir de informes periódicos al MPTF, la oficina de país del PNUD en Colombia y a las instituciones socias en la implementación. Por último, se tendrán en cuenta ejercicios de sistematización de experiencias para identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas que puedan ser compartidas con otras iniciativas de la cooperación internacional en esta materia. La implementación del sistema, estará liderado por un especialista de MyE con la participación de representantes de los distintos socios en la implementación. Vale señalar, que se desarrollarán actividades de formación para que en el equipo cuente con conocimientos adecuados en MyE que permitan una división de las funciones para este fin.

### **Reporte Narrativo:**

PNUD presentará a la Secretaría del MPTF para su consolidación, y posterior transmisión al Agente Administrativo los siguientes informes:

- Un (1) informe narrativo trimestral a ser presentado dentro de los tres meses siguientes a la finalización del primer periodo (enero - marzo 2018).
- Un (1) Informe narrativo trimestral a ser presentado dentro de los seis meses siguientes a la finalización del segundo periodo (abril - junio 2018).
- Un (1) Informe narrativo trimestral a ser presentado dentro de los nueve meses siguientes a la finalización del tercer periodo (julio - septiembre 2018).
- Un (1) Informe narrativo trimestral a ser presentado dentro de los doce meses siguientes a la finalización del cuarto periodo (octubre - diciembre 2018).
- Un (1) Informe narrativo final ser presentado dentro de los dos meses siguientes a la finalización del Programa (enero 2019).

### **Reporte Financiero:**

PNUD presentarán al MPTF los siguientes estados financieros e informes:



- Un (1) informe financiero trimestral a ser presentado dentro de los tres meses siguientes a la finalización del primer periodo (enero - marzo 2018).
- Un (1) Informe financiero trimestral a ser presentado dentro de los seis meses siguientes a la finalización del segundo periodo (abril - junio 2018).
- Un (1) Informe financiero trimestral a ser presentado dentro de los nueve meses siguientes a la finalización del tercer periodo (julio - septiembre 2018).
- Un (1) Informe financiero trimestral a ser presentado dentro de los doce meses siguientes a la finalización del cuarto periodo (octubre - diciembre 2018).
- Un (1) Informe financiero final ser presentado dentro de los dos meses siguientes a la finalización del Programa (enero 2019).

## **8. Contexto jurídico o bases de la relación**

PNUD deberán cumplir con las políticas, procedimientos y prácticas del Sistema de Gestión de Seguridad de las Naciones Unidas.

La agencia llevará a cabo todos los esfuerzos razonables para asegurar que ninguno de los fondos del programa serán utilizados para proporcionar apoyo a personas o entidades asociadas con el terrorismo y que los beneficiarios de alguna suma proporcionada por el PNUD, bajo este documento, no aparecen en la lista del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1267 (1999).

La lista se puede acceder a través de [http://www.un.org/sc/committees/1267/aq\\_sanctions\\_list.shtml](http://www.un.org/sc/committees/1267/aq_sanctions_list.shtml) Esta disposición debe incluirse en todos los subcontratos o subacuerdos celebrados bajo este Documento de programa.

### **Auditoría**

La contribución estará sujeta exclusivamente a los procedimientos de auditoría interna y externa previstos en las reglamentaciones financieras, las normas, las políticas y los procedimientos del PNUD. Si el Informe de Auditoría anual presentado por la Junta de Auditores de las Naciones Unidas al órgano rector del PNUD incluyera observaciones pertinentes a la Contribución la oficina del país pondrá esa información en conocimiento del Donante.

### **Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia (MANUD)**

El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia (MANUD) en el periodo 2015- 2019 se concentra en la construcción de paz y el desarrollo sostenible. Su orientación está definida por la Carta de las Naciones Unidas, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia. Está alineado también con la Agenda Post 2015 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2015-2030, los cuales fueron integrados por el Gobierno Colombiano como parte de su estrategia de desarrollo y construcción de paz. Las estrategias acordadas se basan en la experiencia acumulada y las ventajas comparativas de la ONU en Colombia en línea con las prioridades de política del Estado Colombiano y en la voluntad nacional de construir una paz duradera en un entorno social, económica y ambientalmente sostenible.

El enfoque responde al mandato que los Estados han conferido a las Naciones Unidas y que Colombia ha adoptado; el respeto, protección y garantía de los derechos humanos, desde las perspectivas de igualdad de género, interculturalidad y sostenibilidad ambiental. Este enfoque está presente transversalmente en todas las acciones emprendidas.

El proceso de elaboración se basó en el diálogo entre las autoridades gubernamentales y los organismos de la ONU representados en el país, y responde a las recomendaciones de la evaluación realizada al Marco de Asistencia para el Desarrollo 2008-2014. La estrategia básica de la ONU en

este Marco de Asistencia es el apoyo internacional al fortalecimiento de las capacidades nacionales. La ejecución tendrá como soporte el diálogo permanente y los acuerdos de gestión conjunta entre el Estado Colombiano y los programas, agencias, fondos y oficinas de la ONU presentes en el país. En este Marco de Asistencia participa la OIM en su calidad de organismo asociado del SNU.

Las acciones y metas del MANUD están agrupadas en dos áreas estrechamente interrelacionadas y se refuerzan mutuamente: la construcción de paz y el desarrollo sostenible. La construcción de paz es entendida como el avance hacia una cultura de convivencia, diálogo y pluralismo, que afiance la democracia, propicie el pacto social y elimine la violencia, la discriminación y el uso ilegítimo de la fuerza. El desarrollo sostenible, por su parte, se sustenta en tres pilares que se refuerzan mutuamente, el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente.

Los Asociados en la implementación/organismo de implementación<sup>18</sup> convienen en realizar todo lo que razonablemente esté a su alcance para garantizar que ninguno de los fondos recibidos conforme a este Programa conjunto se use para apoyar a individuos o entidades asociados con el terrorismo y que los receptores de cualquier monto entregado por las organizaciones participantes de la ONU no figuren en las listas que mantiene el Comité del Consejo de Seguridad establecido en conformidad con la resolución 1267 (1999). La lista se puede consultar en <http://www.un.org/spanish/sc/committees/1267/>. Esta disposición se puede incluir en todos los subcontratos o subacuerdos celebrados conforme a este documento del programa.

## 9. Calendario de pago

### 9.1. Presupuesto global

Pago inicial	Final año 1	Final año 2	Final año 3	Final año 4
US \$2.239.777				

### 9.2. Presupuesto por organización

Nombre organización	Pago inicial	Final año 1	Final año 2	Final año 3	Final año 4
PNUD	US \$2.239.777				

<sup>18</sup> El organismo de ejecución en el caso del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en países sin Planes de Acción del Programa para el País.

## Anexo 1: Marco de resultados

### Marco de Resultados

<b>Título del programa:</b> Contribuir al proceso de creación y alistamiento adecuado y oportuno de la UBPD en relación con las acciones humanitarias de búsqueda, localización, identificación y entrega digna de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto									
<b>Efecto/Outcome del Fondo al cual el programa/proyecto contribuirá</b>	<b>Resultado 4:</b> Acelerado y concretizado el proceso de reparación a víctimas en particular los procesos de reparación colectiva en paralelo a las nuevas acciones de justicia transicional pactadas en La Habana (Comisión de Verdad, Tribunal Especial) generando mejores condiciones para la no repetición y creando las bases iniciales para la reconciliación en Colombia.								
<b>Indicadores del Resultado del Fondo:</b>	Áreas geográficas	Beneficiarios <sup>19</sup> (Hombres, Mujeres, Niñas y Niños)			Información de línea de base	Metas finales	Medios de verificación	Organización responsable	
		H	M	Nas					
Confianza de las víctimas en el Estado	Nacional				Resultados de la estrategia de evaluación del plan de respuesta rápida	4	Informe de resultados Encuesta CAP	PNUD - ONU DDHH	
<b>Producto 1</b>	<b>Proceso de ajuste a la propuesta de diseño, estructuración y creación de la UBPD</b>								
<b>Indicadores de resultados inmediatos</b>	Áreas geográficas	Beneficiarios (Hombres, Mujeres, Niñas y Niños)			Información de línea de base	Metas finales	Medios de verificación	Organización responsable	
Número de expertas o expertos y profesionales de apoyo seleccionados y/o contratados para									
	Nacional	ND	ND	ND	0	12	Contratos suscritos	UBPD-PNUD-ONU DDHH -	

<sup>19</sup> No se establece un número específico de beneficiarios porque el programa se dirige al alistamiento de la UBPD; teniendo en cuenta (i) el contexto de ley de garantías; la Unidad no entrará en funcionamiento antes de la realización de una posible segunda vuelta de elecciones presidenciales (junio), así mismo (ii) el la decisión de la Corte puede tener un impacto en la mencionada entrada en funcionamiento.

[illegible]

[illegible]

Nivel de avance en el diseño de herramientas y metodologías para el cumplimiento de las funciones de la UBPD	Nacional	ND	ND	ND	ND	0%	100%	Informes de avances (consultoría)	UBPD - PNUD- ONU DDHH - UNICEF
<b>Producto 3</b> Establecer el marco de referencia sobre el cual se definirán los criterios y fundamentos de la participación de las víctimas.									
Indicadores de resultados inmediatos	Áreas geográficas	Beneficiarios (Hombres, Mujeres, Niños y Niñas)				Información de línea de base	Metas finales	Medios de verificación	Organización responsable
		H	M	Niños	Niñas				
Nivel de avance en la elaboración del Documento de Análisis de las recomendaciones sistematizadas	Nacional	ND	ND	ND	ND	0%	100%	Informes de avances sobre el plan de trabajo y documento de análisis	UBPD -PNUD- ONU DDHH- UNICEF- Consejería Presidencial para DDHH

**Anexo 2a: Plan de trabajo y presupuesto<sup>20</sup>**

**Plan de trabajo de:** Contribuir al proceso de creación y alistamiento adecuado y oportuno de la UBPD en relación con las acciones humanitarias de búsqueda, localización, identificación y entrega digna de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto

Duración del programa: **12 meses**

Indicar con (\*) líneas de presupuesto que tengan un impacto directo en la igualdad de género

**Planes de trabajo y presupuestos**

Objetivos específicos (Efecto/Outcome) del Fondo: Contribución al proceso creación y alistamiento adecuado y oportuno de la UBPD en relación con la búsqueda, localización, identificación y entrega digna de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto, la participación de familiares y organizaciones de la sociedad civil y la implementación del enfoque diferencial.																	
Productos esperados del Proyecto	Actividades claves	Calendario (por actividad)												Organización participante responsable	Área geográfica	Presupuesto previsto (por producto/ actividad)	
		M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9	M10	M11	M12				
Output 1. Ajuste del diseño institucional de la UBPD																	
Output 1. Ajuste del diseño institucional de la UBPD	Conformación del equipo de trabajo														Bogotá	UBPD - PNUD	402.385
	Ajuste del diseño institucional de la UBPD; propuesta de decretos reglamentarios para la estructura y funcionamiento de la UBPD; definición de necesidades de															Bogotá	UBPD

<sup>20</sup> Se requiere adjuntar el presupuesto detallado

[illegible]



[illegible]

Diseño de la estrategia de relacionamiento con entidades (públicas y privadas) y organizaciones de familiares de víctimas de personas dadas por desaparecidas.									Bogotá	UBPD - ONU DDHH	0
Diseñar el modelo de actuación y operatividad de la UBPD que permita el desarrollo del enfoque territorial, así como la inclusión de los enfoques diferenciales (género, étnico, niñas, niños, etc.), en la planificación y ejecución de las labores de búsqueda, localización y recuperación, identificación y entrega digna de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado. (viajes)									Bogotá	UBPD - PNUD - ONU DDHH - UNICEF	41.994
<b>Subtotal</b>											<b>1.534.997</b>

<b>3. Establecido el marco de referencia sobre el cual se definirán los criterios y fundamentos de la participación de las víctimas</b>	Elaborar un documento de análisis de las recomendaciones enviadas por las víctimas y las organizaciones a la mesa de La Habana.											Bogotá	UBPD - ONU DDHH	0
<b>Subtotal</b>													<b>Subtotal</b>	<b>0</b>
													<b>GMS</b>	<b>2.093.250</b>
													<b>Total</b>	<b>146.527</b>
														<b>2.239.777</b>

**Anexo 2b: Presupuesto por organización participante de la ONU, utilizando las categorías presupuestales del UNDG**  
**Presupuesto detallado**

PRESUPUESTO DEL MP/IF			
CATEGORÍAS	PNUD	TOTAL	
1. Costos de personal	1.382.388	1.382.388	
2. Suministros, comodidades, materiales	15.995	15.995	
3. Equipo, vehículo y muebles, incluyendo su depreciación	36.321	36.321	
4. Servicios contractuales	616.552	616.552	
5. Viajes	41.994	41.994	
6. Transferencias y grants a contrapartes			
7. Costos generales de operación y otros costos directos			
<b>Sub-total de costos del proyecto</b>	<b>2.093.250</b>	<b>2.093.250</b>	
Costos indirectos de soporte**	146.527	146.527	
<b>TOTAL</b>	<b>2.239.777</b>	<b>2.239.777</b>	

\* Presupuestos deben ser apegados las Categorías Armonizadas de Presupuesto del UNDG, tal como aprobados por el Comité de Alto Nivel de Gestión y la Junta de Jefes Ejecutivos para la Coordinación.

\*\* Costos indirectos de soporte deberían alinearse a la tasa de 7 %, tal como especificado en los Términos de Referencia del MPTF, el Memorando de Entendimiento y el Standard Administrative Arrangement (SAA, Sección II- Asuntos financieros).

\*\*\* Del presupuesto total del proyecto que se estima en USD \$2.239.777, serán invertidos USD \$ 106.656 en el equipo de asesores técnicos de ONU Derechos Humanos. Es importante señalar que ONU Derechos Humanos no puede recibir fondos de manera directa por parte del MPTF y por los tanto estos recursos serán administrados por el PNUD.

\*\*\*\* La aspiración es que el equipo contratado bajo el Proyecto pueda ser parte de la UBPD garantizando continuidad, aprendizajes y memoria institucional. En este sentido, es conveniente destacar que los honorarios planteados en el proyecto están en línea, en la medida de lo posible, con los salarios que recibirían los futuros funcionarios de la UBPD. Para ello se ha tomado como referencia la tabla de honorarios del Departamento Nacional de Planeación (DNP); la cual se basa en el Decreto "Por el cual se fijan las escalas de asignación básica de los empleos que sean desempeñados por empleados públicos de la Rama Ejecutiva, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Empresas Sociales del Estado, del orden nacional, y se dictan otras disposiciones"; rubros que se han ajustado a las tablas del PNUD.

PRESUPUESTO DETALLADO			
CATEGORÍAS	PNUD	TOTAL	
<b>1. Costos de personal</b>	<b>1.382.388</b>	<b>1.382.388</b>	
Directora UBPD	113.240	113.240	
Equipo de asesores UBPD (14 funcionarios)	569.527	569.527	
Equipo de profesionales UBPD (14 funcionarios)	351.443	351.443	
Equipo administrativo UBPD (5 funcionarios)	56.909	56.909	
Equipo de apoyo SNU (PNUD - ONU DDHH)	291.269	291.269	
<b>2. Suministros, comodidades, materiales</b>	<b>15.995</b>	<b>15.995</b>	
Materiales y Papelería oficina UBPD	15.995	15.995	
<b>3. Equipo, vehículo y muebles, incluyendo su depreciación</b>	<b>36.321</b>	<b>36.321</b>	
Equipos de cómputo portátiles (34)	36.321	36.321	
<b>4. Servicios contractuales</b>	<b>616.552</b>	<b>616.552</b>	
Elaboración línea de base que permita identificar las áreas o materias sobre las cuales la UBPD cumplirá su función de establecer el Universo de personas dadas por desaparecidas	200.000	200.000	
Diseño de las necesidades del sistema de información de la UBPD	133.000	133.000	
Evaluación de la capacidad del Estado para responder en materia de identificación de personas desaparecidas	180.000	180.000	
Otros contratos de servicios (adecuación oficina UBPD, internet, comunicaciones, otros servicios)	103.552	103.552	
<b>5. Viajes</b>	<b>41.994</b>	<b>41.994</b>	
Misiones equipo UBPD	24.000	24.000	
Misiones de acompañamiento equipo SNU	17.994	17.994	
<b>6. Transferencias y grants a contrapartes</b>			
<b>7. Costos generales de operación y otros costos directos</b>			
<b>Sub-total de costos del proyecto</b>	<b>2.093.250</b>	<b>2.093.250</b>	
Costos indirectos de soporte**	146.527	146.527	
<b>TOTAL</b>	<b>2.239.777</b>	<b>2.239.777</b>	

**Anexo 2c. Cuadro detallado rubro personal.**

EQUIPO UBPD	Directora		\$ 27.234.568	\$ 1.084.976	12	\$ 339.834.528	\$ 113.240		
	Asesores/as (6)		\$ 12.627.894	\$ 519.414	11	\$ 867.722.321	\$ 289.144		
	Asesores/as (8)		\$ 12.627.894	\$ 519.414	8	\$ 841.427.706	\$ 280.382		
	Profesionales especializados/as (4)		\$ 8.133.813	\$ 371.670	11	\$ 374.241.237	\$ 124.706		
	Profesionales especializados/as (10)		\$ 8.133.813	\$ 371.670	8	\$ 680.438.613	\$ 226.737		
	Asistentes Administrativo/a (1)		\$ 3.763.242	\$ 208.454	11	\$ 43.688.651	\$ 14.558		
	Asistentes Administrativos/as (4)		\$ 3.763.242	\$ 208.454	8	\$ 127.094.256	\$ 42.351		
EQUIPO PNUD	Coord. Gral.		\$ 14.175.000		12	\$ 170.100.000	\$ 56.681		
	Asesores/as (2)		\$ 23.249.716	\$ 893.786	12	\$ 289.722.017	\$ 96.542		
	Asesor/a Monitoreo y Evaluación		\$ 5.310.911	\$ 206.893	12	\$ 66.213.645	\$ 22.064		
	Personal Administrativo		\$ 6.634.832	\$ 197.572	12	\$ 81.988.848	\$ 27.321		
EQUIPO ONUDDHH	Asesores/as (2)		\$ 10.621.821	\$ 464.584	12	\$ 266.073.714	\$ 88.662		
Total						\$ 4.148.545.535	\$ 1.382.388		

**Anexo 2d. Presupuesto Viajes**

Presupuesto viajes				
	No. Personas	Valor promedio misión USD	No. Misiones	Total
Misiones destinos nacionales equipo UBPD	20	600	2	24.000,00
Misiones destinos nacionales equipo SNU	5	600	6	17.994,00
<b>TOTAL VIAJES</b>				<b>41.994,00</b>

**Anexo 3: Marco de seguimiento y registro de riesgos**

Productos esperados y actividades claves del Programa	Indicadores (con líneas de base y cronograma indicativo)	Medios de verificación	Métodos de recolección (con cronograma indicativo y frecuencia)	Responsabilidades
<b>Output 1: Proceso de ajuste a la propuesta de diseño, estructuración y creación de la UBPD</b>	Número de expertas o expertos y profesionales de apoyo seleccionados y/o contratados para conformar el equipo técnico.	Contratos suscritos	Contratos suscritos (Mensual)	UBPD-PNUD
	Nivel de avance en el proceso de ajuste al diseño institucional de la UBPD	Contratos suscritos	Contratos suscritos (Mensual)	UBPD-PNUD
	Nivel de participación de las mujeres en la conformación del equipo técnico de la UBPD	Contratos suscritos	Contratos suscritos (Mensual)	UBPD-PNUD
	Número de expertas o expertos y profesionales de apoyo seleccionados y/o contratados para conformar el equipo base de la UBPD.	Contratos suscritos	Contratos suscritos (Mensual)	UBPD-PNUD
<b>Output 2 Fortalecimiento del proceso de alistamiento de la UBPD para el desarrollo de sus funciones</b>	Nivel de participación de las mujeres en la conformación del equipo técnico de la UBPD	Contratos suscritos	Contratos suscritos (Mensual)	UBPD-PNUD
	Nivel de avance en la elaboración de un mapeo o línea de base que permita identificar las áreas o materias sobre las cuales la UBPD cumplirá su función de establecer el Universo de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado armado	Informes de avances (consultoría)	Informes de avances (consultoría)	UBPD - PNUD

	(identificar y caracterizar las fuentes de información relevantes para el desarrollo de las funciones de la UBPD).			
	Nivel de avance en la identificación de necesidades del sistema de información que requiere la Unidad para poder cumplir con sus funciones	Informes de avances (consultoría)	Informes de avances (consultoría)	UBPD - PNUD
	Nivel de avance de la identificación de la capacidad del Estado para responder en materia de identificación de personas desaparecidas	Informes de avances (consultoría)	Informes de avances (consultoría)	UBPD - PNUD
	Nivel de avance en el diseño de herramientas y metodologías para el cumplimiento de las funciones de la UBPD	Informes de avances	Informes de avances	UBPD - PNUD
	Nivel de avance en la elaboración del Documento de Análisis de las recomendaciones sistematizadas	Informes de avances	Informes de avances	UBPD - PNUD
Output 3. Establecer el marco de referencia sobre el cual se definirán los criterios y fundamentos de la participación de las víctimas.				

#### **Anexo 4: Análisis de riesgos**



## Análisis de Riesgo

Riesgo	Asociado al Producto #	Rating escala 1 Low – 5 High			Medidas de mitigación
		Impacto	Probabilidad	Grado riesgo	
1. La fluctuación de la tasa de cambio del dólar puede afectar el presupuesto disponible para el Programa.	1.1 1.2 1.3	5	4	Alto	Realizar un seguimiento financiero periódico al presupuesto que permita analizar el efecto de la fluctuación en el presupuesto con el fin de flexibilizar las medidas a implementar.
2. Las víctimas, las comunidades y los ex combatientes perciben una implementación lenta de la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas creada en el marco de los acuerdos de paz de La Habana.	1.1 1.2 1.3	3	3	Medio	En la etapa previa a la implementación de los acuerdos, se hace un trabajo de sensibilización en los territorios sobre los tiempos, los alcances y los límites de los acuerdos de paz.
3. Las condiciones de seguridad en algunos de los territorios donde se ejecuta el Proyecto afectan la implementación.	1.1 1.2 1.3	3	3	Medio	Antes de comenzar el proyecto, se realiza un estudio de las condiciones de seguridad con autoridades locales y nacionales para determinar el riesgo real del municipio/región.
4. Incremento de conflictos sociales derivados del uso y disposición de recursos naturales (presencia de minería legal e ilegal, cultivos ilícitos, actividad extractiva) cambios en la dinámica sociocultural del territorio y tomas de decisiones no concertadas que aumenten la tensión en las comunidades.	1.1 1.2 1.3	3	1	Bajo	Incluir análisis territorial sobre el papel que juegan los recursos naturales en la generación y el mantenimiento de los conflictos, que han generado diferentes tipos de victimizaciones a la población civil, como ha sido la desaparición

5. Pronunciamiento de la Corte Constitucional en relación con la constitucionalidad del Decreto Ley 589 de 2017, lo que puede incluir, entre otras, decisiones de exequibilidad condicionada o modificación de las funciones y facultades de la UBPD	1.1 1.2 1.3	5 4 Alto	forzada.  Participar ante la Corte Constitucional en los espacios que se dispongan para tal efecto, en caso de que se abran dichos espacios, y ajustar el Proyecto respondiendo a las órdenes emitidas por la misma.
--	-------------------	----------------	--